UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Jakub Křivka

Problémy současné právní úpravy ochrany oznamovatelů

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: doc. JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.

Katedra: Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 8. října 2025

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 203 450 znaků včetně mezer.

Mgr. Jakub Křivka

V Praze dne 8. října 2025

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval doc. JUDr. Jakubu Morávkovi, Ph.D. za vstřícný přístup, odborné rady a zajímavé podněty a připomínky, které mi při psaní této práce nesmírně pomohly. Dále bych rád poděkoval své snoubence, svým rodičům a svým přátelům za jejich podporu a povzbuzení, které mi poskytli, jakož i trpělivost a pochopení pro to, že jsem jim po dobu psaní této práce nemohl věnovat tolik času, kolik bych si přál.

Obsah

Úvod 1
1. Smysl a účel úpravy a její působnost 3
1.1. Oznámení a oznamovatel 5
1.2. Souvislost oznamovaného jednání s prací nebo jinou obdobnou činností 6
1.3. Zúžení okruhu možných oznamovatelů 9
1.4. Oznamované jednání 10
1.4.1. Jednání mající znaky trestných činů 11
1.4.2. Jednání mající znaky závažnějších přestupků 13
1.4.3. Porušení ZOO 14
1.4.4. Porušení vnitrostátních nebo komunitárních předpisů ve specifikovaných oblastech 15
2. Ochrana oznamovatele 17
2.1. Odvetná opatření 18
2.2. Chráněné osoby 21
2.3. Rozšíření předmětu oznámení 24
2.3.1. Rozšíření předmětu oznámení ve vztahu k problematice zpracovávání osobních údajů 25
2.4. Anonymní oznámení 26
2.5. Vědomě nepravdivé oznámení 29
2.6. Uveřejnění oznámení 31
2.6.1. Neposouzení oznámení či nepřijetí vhodného opatření 33
2.6.2. Bezprostřední či zjevné ohrožení veřejného zájmu 36
2.6.3. Zvýšené riziko odvetných opatření 37
2.7. Výjimky z porušení smluvní nebo zákonné povinnosti oznamovatele 38
2.7.1. Povinnost mlčenlivosti 38
2.7.2. Zjišťování informací, které se staly obsahem oznámení 40
3. Vnitřní oznamovací systém a povinný subjekt 42
3.1. Vnitřní oznamovací systém 42
3.2. Povinný subjekt 43
3.2.1. Povinnosti povinného subjektu ve vztahu k funkčnosti vnitřního oznamovacího systému 47
3.2.2. Uveřejnění informací způsobem umožňujícím dálkový přístup 49
3.2.3. Interní směrnice 50
3.2.4. Preventivní a nápravná opatření 52
3.3. Outsourcing a sdílení vnitřního oznamovacího systému 53
3.3.1. Rozdíl mezi sdílením vnitřního oznamovacího systému a outsourcingem 54

3.3.2. Sdílení vnitřního oznamovacího systému v rámci podnikatelských seskupení 55
3.4. Specifika vnitřního oznamování u povinných osob dle AMLz 56
4. Příslušná osoba 60
4.1. Podmínky pro výkon funkce příslušné osoby 60
4.2. Postup příslušné osoby ve vztahu k oznámení 62
4.2.1. Přijetí oznámení 62
4.2.2. Posouzení důvodnosti oznámení 63
4.2.3. Navržení preventivních a nápravných opatření 65
4.3. Investigativní činnost příslušné osoby 66
4.4. Advokát jako příslušná osoba 68
Závěr 72
Seznam zkratek 75
Seznam použitých zdrojů 76
Abstrakt 82
Klíčová slova 83
Abstract 84
Key Words 86

Úvod

Problematika oznamování protiprávních jednání v pracovněprávním kontextu a ochrany oznamovatelů, známá též jako whistleblowing, představuje v současné době stále aktuální a hojně diskutované téma dotýkající se širokého spektra subjektů. K výslovné úpravě tohoto institutu došlo v rámci našeho právního řádu poměrně nedávno přijetím ZOO, jenž představuje transpozici Směrnice usilující o harmonizaci whistleblowingu napříč členskými státy EU.

Smyslem úpravy je ochrana vymezených veřejných zájmů a efektivní potírání protiprávních jednání, která tyto zájmy porušují. ZOO tak přináší řadu povinností dopadajících na zaměstnavatele s 50 a více zaměstnanci, jakož i na další vymezené subjekty, jež mají zajistit možnost oznamovatelů podávat oznámení o zákonem vymezených protiprávních jednáních, o nichž se dozvěděli v souvislosti se svou prací či jinou obdobnou činností, a to beze strachu, že budou v návaznosti na učiněná oznámení vystaveni odvetným opatřením.

Jelikož se úprava dotýká širokého spektra subjektů, jež musí řešit otázky týkající se pro ně závazných pravidel a jejich praktické implementace, jako je zavedení vnitřního oznamovacího systému, určení příslušné osoby, nastavení interních směrnic či uveřejnění informací o možnostech oznamování způsobem umožňujícím dálkový přístup, vyvstává tak v praxi mnoho problémů a nejasností, k jejichž výkladu a řešení nám zatím chybí judikatura. Úprava ZOO navíc dle mého názoru není dokonalá a mnoho problémů vzniká i v důsledku její přílišné stručnosti, a ne vždy jednoznačného znění. Ve své věcné působnosti jde navíc ZOO výrazně nad rámec jím transponované Směrnice a stanovuje extenzivnější a přísnější povinnosti, u nichž je však mnohdy na pováženou, zda jsou pro dosažení sledovaného účelu úpravy skutečně nezbytné. Je tak dle mého názoru na místě se tázat, zda současná úprava ochrany oznamovatelů v České republice dosahuje cílů vymezených Směrnicí, či zdali pouze nepřenáší na své adresáty povinnosti orgánů veřejné moci a s tím rovněž spojenou zvýšenou administrativní zátěž. Z výše uvedených důvodů jsem si proto problémy současné právní úpravy ochrany oznamovatelů zvolil za téma této rigorózní práce.

Cílem této rigorózní práce je poskytnout ucelený výklad k právní úpravě whistleblowingu, jejím hlavním institutům, souvisejícím povinnostem a procesům, jakož i poukázat na problémy, které úprava přináší. Tyto problémy se v práci pokusím zanalyzovat a navrhnout jejich možná řešení, a to buď ve formě východiska z úpravy odvoditelného, či ve formě návrhu na její změnu.

V první části této práce se zaměříme na to, jaké byly důvody pro přijetí zákonné úpravy whistleblowingu a co je jejím smyslem a účelem vymezeným Směrnicí. Smysl a účel úpravy nás pak budou v průběhu této práce provázet jako hlavní kritéria pro posouzení vhodnosti konkrétního ustanovení či institutu a toho, zda je jím uvedeného cíle skutečně efektivně dosaženo. Rozebereme si, jakým způsobem ZOO definuje oznamovatele a jím učiněné oznámení, jak se zákonodárce

rozhodl vymezit souvislost oznamovaného jednání s prací či jinou obdobnou činností a zdali je takto zvolené vymezení vhodné ve vztahu k řešení oznámení na úrovni povinného subjektu. Analyzována budou také protiprávní jednání, o nichž je možné oznámení učinit, a zda je oznamováním těchto jednání skutečně dosaženo vyššího standardu ochrany jimi porušených veřejných zájmů.

V části druhé si přiblížíme, jakým způsobem je oznamovatelům a dalším chráněným osobám poskytnuta ochrana před odvetnými opatřeními, která proti nim mohou být v návaznosti na podaná oznámení učiněna. V této souvislosti se budeme zabývat otázkou, jakým způsobem jsou chráněny osoby, které podají oznámení anonymně či oznámí jednání, které nespadá do rozsahu ZOO, a to i v případě, kdy se povinný subjekt dobrovolně zavázal takováto oznámení přijímat. Nastíněna bude také problematika tzv. vědomě nepravdivých oznámení. Klíčovým tématem této části pak budou podmínky, za nichž jsou oznamovatelé chráněni, pokud své oznámení uveřejní, a to zejména ve vztahu k ustálené judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Pozornost bude rovněž věnována situacím, kdy oznamovatelé nejsou odpovědní za porušení svých smluvních nebo zákonných povinností ve vztahu k informacím, které tvoří obsah oznámení a způsobu, jakým informace byly získány.

V části třetí si blíže rozebereme institut vnitřního oznamovacího systému a pojem povinného subjektu jakožto hlavního adresáta povinností předmětné úpravy. Popíšeme si jednotlivé povinnosti, které na povinný subjekt dopadají, jako je například zavedení vnitřního oznamovacího systému, určení příslušné osoby a zajištění řádného fungování whistleblowingového procesu. Přiblížíme si také úpravu outsourcingu a sdílení vnitřního oznamovacího systému s dalšími povinnými subjekty, rozdíly mezi oběma uvedenými a možnost sdílení vnitřního oznamovacího systému v rámci podnikatelských seskupení. Pozornost bude věnována rovněž specifikům whistleblowingu u osob povinných dle speciální úpravy AMLz.

V části čtvrté se seznámíme s funkcí příslušných osob a s problémy, kterým mohou čelit ve vztahu k výkonu své funkce. Popíšeme si podmínky, které musí příslušná osoba pro výkon této funkce splňovat a zdali jsou takto vymezené podmínky v praxi dostačující. Rozebereme si, postup příslušné osoby ve vztahu k podanému oznámení a pozornost bude věnována zejména přísnějším požadavkům při posuzování důvodnosti oznámení v rámci ZOO oproti úpravě předvídané Směrnicí. Rozebrán bude také postup příslušné osoby při provádění interní investigace, kterou ZOO nijak neupravuje, a zdali je možné ji efektivně vykonávat jen na základě zákona bez přijetí příslušné interní směrnice povinným subjektem. Pozornost bude nakonec věnována výkonu činnosti příslušné osoby advokátem a kdy takový výkon může vést k založení střetu zájmů.

1. Smysl a účel úpravy a její působnost

Pojem whistleblowing vznikl z anglického sousloví „*to blow the whistle*“ (zapískat na píšťalku) s cílem evokovat píšťalku, na kterou je varovně zapískáno, neprobíhá-li hra dle stanovených pravidel.[1] S jeho nejčastěji uváděnou definicí přišly v roce 1985 Janet P. Near a Marcie P. Miceli, dle nichž se jedná o poskytnutí informací o nezákonných, nemorálních nebo jiných nelegitimních praktikách, k nimž docházelo nebo dochází s vědomím zaměstnavatelů, přičemž jsou tyto informace poskytovány bývalými či současnými členy organizace osobám nebo organizacím, které mají pravomoc účinně zakročit.[2]

Na základě zprávy zpracované v roce 2017 Evropskou komisí měla EU jen v oblasti zadávání veřejných zakázek kvůli chybějícím kanálům pro oznamování ročně přicházet o částku v rozmezí 5,8 až 9,6 miliard eur.[3] Ze studie společnosti PricewaterhouseCoopers z roku 2016[4] vyplynulo, že 36 % respondentů se setkalo s více než jedním případem hospodářské kriminality v období posledních dvou let; 21 % respondentů uvedlo, že se setkalo s korupcí a 12 % respondentů uvedlo ztrátu příležitosti v důsledku zaplacení úplatku ze strany konkurence. Průzkum dále ukázal, že 40 % českých firem, které se setkaly s hospodářskou kriminalitou, přišlo v průměru nejméně o 1 200 000 Kč. Zajímavé je, že necelá polovina případů byla spáchána interním pachatelem, a tedy jeho odhalení ze strany ostatních zaměstnanců se jeví jako možný, velmi účinný nástroj potírání tohoto typu kriminality.[5]

Přínos oznamovatelů v odhalování protiprávních jednání je tak nesporný, z čehož vyplývá i nutnost jejich ochrany a související komplexní úpravy.[6] Taková úprava whistleblowingu přitom v našem právním řádu donedávna absentovala a institut oznamování byl českému právu znám

---

[1] CÍSAŘOVÁ, E. a kol. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International, 2009, s. 7

[2] NEAR, J., P., MICELI, M., P., *Organizational dissidence: The case of whistle-blowing*. Journal of Business Ethics, 1985, s. 4. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/256132631_Organizational_Dissidence_The_Case_of_Whistle-Blowing

[3] Evropská komise, Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky, Milieu Ltd, Rossi, L., McGuinn, J. a Fernandes, M., *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement : final report*. Publications Office, 2017 s. 38. Dostupné z: https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en

[4] PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Global Economic Survey 2016 Czech Republic*. 2016, s. 4. Dostupné z: https://www.pwc.com/cz/en/hospodarska-kriminalita/assets/pdf/global-economic-crime-survey-2016-en.pdf

[5] MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Proč je dobré oznamovat protiprávní jednání a oznamovatele chránit*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky. Dostupné z: https://oznamovatel.justice.cz/proc-je-dobre-oznamovat-korupci-a-jeji-oznamovatele-chranit/

[6] JEŽKOVÁ, L. Ochrana oznamovatelů v praxi. In PICHRT, J. MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 30

pouze omezeně v souvislosti se zaměstnanci ve služebním poměru.[7] Whistleblowing tak byl do našeho právního řádu po několika neúspěšných pokusech[8] zakotven až transpozicí Směrnice.

Právě harmonizace roztříštěné nebo zcela absentující úpravy whistleblowingu v jednotlivých členských státech EU byla jedním z hlavních cílů Směrnice. Ta ve svém recitálu 1 uvádí, že osoby, které pracují pro určitou veřejnou nebo soukromou organizaci nebo jsou s touto organizací v kontaktu v rámci svých činností souvisejících s prací, jsou často prvními osobami, jež se tímto způsobem dozvídají o možném ohrožení nebo poškození veřejného zájmu. Oznamováním jednání poškozujících veřejný zájem tak oznamovatelé hrají klíčovou úlohu při jejich odhalování a prevenci.

Ve vztahu ke své věcné působnosti uvádí Směrnice oblasti práva EU, jejichž porušení má dle recitálu 4 velice často přeshraniční rozměr, a v článku 1 tak dovozuje nutnost harmonizace úpravy whistleblowingu za účelem zlepšení prosazování práva a politik EU ve vymezených oblastech a stanovení společných minimálních norem, které zajistí vysokou míru ochrany osob oznamujících jejich porušení.

Dle recitálu 47 Směrnice je pro účinné odhalování protiprávních jednání a jejich prevenci zásadní, aby se relevantní informace dostaly rychle k těm, kdo jsou zdroji problému nejblíže, mohou jej nejlépe prošetřit a mají případně pravomoci ke zjednání nápravy, tedy k zaměstnavatelům, složkám státu a jiným právnickým osobám, u nichž může k těmto protiprávním jednáním docházet. Úpravou vymezené povinné subjekty proto musí mít zavedeny vnitřní oznamovací systémy, jejichž prostřednictvím je umožněno vymezená protiprávní jednání oznamovat. Povinné subjekty by rovněž měly mít nastaveny mechanismy, jejichž prostřednictvím bude možné podaná oznámení řádně posoudit a v případě jejich důvodnosti přijmout vhodná opatření. Oznamovatelé by pak dle uvedeného recitálu 47 měli být nabádáni, aby upřednostnili využití těchto vnitřních oznamovacích systémů před systémy vnějšími a v širším slova smyslu i před podáváním podnětů příslušným orgánům.

Potenciální oznamovatelé jsou však od oznámení protiprávních jednání často odrazeni v obavě z odvetných opatření. Ta mohou v pracovněprávním kontextu nezřídka přijít ze strany zaměstnavatele či nadřízených zaměstnanců ve vztahu, k nimž bývá oznamovatel ve slabší a často i závislé pozici. Důvodnou poté může být i obava z následné ztráty dalších pracovních příležitostí, dostane-li se oznamovatel v souvislosti s podáním oznámení na tzv. black list. Strach mohou mít

[7] Zrušené nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu ze dne 15. června 2015, jež bylo vydáno na základě zmocnění v již rovněž zrušeném § 205 písm. d) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

[8] K některým z neúspěšných pokusů viz např. PICHRT, J. Do pětice všeho dobrého? In PICHRT, J. MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 1-4

oznamovatelé rovněž i z případných odvetných opatření, která nejsou cílena přímo proti nim, ale proti jejich blízkým.

Smyslem úpravy je tak ochrana kvalifikovaných veřejných zájmů prostřednictvím zajištění kanálů, umožňujících oznamovatelům podávat oznámení o jednáních, která tyto zájmy porušují, a to za současného zajištění zákonné ochrany oznamovatelů, jejich kolegů, blízkých a osob, které se na podání oznámení jinak podílely. To má mimo jiné zajistit, že oznamovatelé nebudou od oznamování v důsledku svých obav odrazováni.[9]

Je však otázkou, do jaké míry je současné znění ZOO s výše uvedeným smyslem úpravy v souladu. Zákon byl přijat více než rok a půl po uplynutí lhůty, která byla pro transpozici Směrnice stanovena,[10] a nutnost rychlého přijetí úpravy[11] se pak podle mě negativně podepsala na její výsledné kvalitě. Jak bude podrobně rozebráno na následujících stránkách, i přesto, že se ZOO umístil na druhém místě ankety Zákon roku v kategorii Legislativní počin roku 2023,[12] odchyluje se od účelu Směrnice se v mnoha ohledech natolik, že dle mého názoru výše uvedený záměr nenaplňuje. Naopak se domnívám, že se zákonodárce dopustil neodůvodněného gold-platingu, tj. jevu, kdy je v transpozičním zákoně rozšířena věcná působnost na situace, které nejsou transponovanou směrnicí zamýšlené.[13]

1.1. Oznámení a oznamovatel

Oznámení je základním institutem předmětné úpravy. Jedná se o kvalifikovaný whistleblowingový podnět, jenž ZOO v § 2 odst. 1 definuje prostřednictvím podmínek, které musí podané hlášení splňovat, aby bylo za oznámení považováno. Oznámením je tak písemné či ústní hlášení obsahující informace o možném protiprávním jednání, které má znaky trestného činu, závažnějšího přestupku, porušení ZOO či jiného právního předpisu nebo předpisu EU v některé z vymezených oblastí a k němuž došlo nebo má dojít u osoby, pro niž oznamovatel, byť

[9] MORÁVEK, J. Zřídíme i Ministerstvo lásky? In PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 5

[10] K transpozičním lhůtám jednotlivých členských států https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/NIM/?uri=CELEX:32019L1937

[11] Za pozdní přijetí transpoziční legislativy byla České republice nakonec udělena pokuta ve výši 2,3 milionu eur viz PASEKOVÁ, E., *Česko dostalo pokutu 2,3 milionu eur za zpoždění v přijímání zákona. Chyba předchozí vlády, zdůraznil Blažek*, 6. 3. 2025. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/2025/03/cesko-dostalo-pokutu-23-milionu-eur-za-zpozdeni-v-prijimani-zakona-nejsme-sami-zduraznuje-fiala/

[12] MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Ministerstvo spravedlnosti uspělo v prestižní anketě Zákon roku*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 2024. Dostupné z https://oznamovatel.justice.cz/ministerstvo-spravedlnosti-uspelo-v-prestizni-ankete-zakon-roku/

[13] SCHEU, Ch., H. *Koncepční problémy spojené s provedením směrnice o ochraně oznamovatelů*, Časopis výzkumu a aplikací v profesionální bezpečnosti. 4. 9. 2023, roč. 16, č. 1-2. Dostupné z: https://www.josra.cz/vydani/clanek/koncepcni-problemy-spojene-s-provedenim-smernice-o-ochrane-oznamovatelu?filter=its%255B70940%255D%255B0%255D%3D2023#

zprostředkovaně, vykonává nebo vykonával práci nebo jinou obdobnou činnost, nebo u osoby, se kterou oznamovatel byl nebo je v kontaktu v souvislosti s výkonem práce či jiné obdobné činnosti.

Od definice oznámení se poté odvíjí definice oznamovatele. Oznamovatelem je tak fyzická osoba, která podá oznámení splňující výše uvedené podmínky.[14]

Nad rámec popisu oznamovaného jednání pak § 2 odst. 2 ZOO navíc na oznamovatele klade povinnost v oznámení uvést údaje o svém jménu, příjmení a datu narození, či jiné údaje, ze kterých je možné dovodit jeho totožnost. Výjimkou z této povinnosti je situace, kdy je totožnost oznamovatele již příslušné osobě či pověřenému zaměstnanci Ministerstva spravedlnosti známa. ZOO tak na rozdíl od úprav whistleblowingové problematiky ve velké části členských států[15] nepočítá s možností podávání anonymních oznámení.

1.2. Souvislost oznamovaného jednání s prací nebo jinou obdobnou činností

Oznamováno může být vymezené protiprávní jednání, o kterém se oznamovatel dozvěděl v souvislosti se svou prací či jinou obdobnou činností. Práce nebo jiná obdobná činnost je v § 2 odst. 3 ZOO taxativně vymezena jako výkon závislé práce v základním pracovněprávním vztahu,[16] služebním poměru, výkon samostatné výdělečné činnosti, výkon práv spojených s účastí v právnické osobě, výkon funkce člena orgánu právnické osoby, plnění úkolů v rámci činnosti právnické osoby, v jejím zájmu, jejím jménem nebo na její účet, správa svěřenského fondu, dobrovolnická činnost, odborná praxe, stáž, nebo výkon práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, jejímž předmětem je poskytování dodávek, služeb, stavebních prací nebo jiného obdobného plnění.

V odst. 4 tohoto ustanovení je dále uvedeno, že pro účely ZOO se prací nebo jinou obdobnou činností rozumí i ucházení se o práci. ZOO však nespecifikuje, od jaké fáze ucházení se o práci může být uchazeč oznamovatelem, tedy je-li pro možnost podávat oznámení nutná například účast na pohovoru, či postačuje-li již zaslání životopisu. Dle recitálu 39 a článku 4 odst. 3 Směrnice je však třeba, aby informace o možném protiprávním jednání byly získány během přijímacího řízení či jiných předsmluvních jednání. Souhlasím tak s autory praktického komentáře, dle kterých by měl být ZOO v tomto smyslu vykládán tak, že pro poskytnutí ochrany oznamovateli

[14] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 17

[15] Transparency International. *How well do EU countries protect whistleblowers? Assessing the transposition of the EU Whistleblower Protection Directive*. 2023, s. 12. Dostupné z: https://images.transparencycdn.org/images/2023_How-well-do-EU-countries-protect-whistleblowers_EN.pdf

[16] Tím se rozumí pracovní poměr nebo dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr.

je nutná předchozí reakce na jeho žádost o práci ze strany potenciálního zaměstnavatele, ze které mohla taková informace vyplynout.[17]

Úprava dle důvodové zprávy cíleně pokrývá široké spektrum pracovních činností tak, aby dopadala na co nejširší okruh pracovníků soukromého i veřejného sektoru, kteří jsou v různých stádiích pracovního procesu možným protiprávním jednáním nejblíže.[18] Tento široký okruh osob, kterým je umožněno oznámení podávat, tak zahrnuje například bývalé členy statutárních orgánů, subdodavatele či jiné smluvní partnery, získají-li v souvislosti se svou činností informaci o oznamovatelném porušení zákona.

Za velice problematické však považuji, jak se zákonodárce rozhodl vztah mezi prací či jinou obdobnou činností a oznamovaným jednáním formulovat. Z dikce § 2 odst. 1 ZOO je možné podat oznámení o protiprávním jednání, k němuž došlo nebo má dojít u osoby, pro niž oznamovatel vykonával nebo vykonává práci či jinou obdobnou činnost, či se kterou byl při takovém výkonu v kontaktu. V ZOO však není jakkoli zakotveno, že by samotné protiprávní jednání muselo samo o sobě s prací či jinou obdobnou činností povinného subjektu jakkoli souviset. Stačí tak pouze, že se o něm v této souvislosti oznamovatel dozvěděl. V důvodové zprávě je k této skutečnosti navíc uvedeno, že:

> „*Hlavním cílem ochrany oznamovatelů je umožnit odhalovat protiprávní jednání odehrávající se na pracovišti nebo při výkonu pracovní (či jiné obdobné) činnosti, o kterých zaměstnanci a osoby v podobném postavení za normálních okolností zaměstnavatele nebo příslušné státní orgány neinformují, a to zejména ze strachu ze ztráty zaměstnání či jiného postihu. Může se však jednat i o oznámení o protiprávním jednání, které s činností zaměstnavatele či jiné osoby, pro kterou oznamovatel vykonává činnost, nebo s níž je v pracovním kontaktu, nesouvisí, nicméně oznamovatel se o tomto „externím" protiprávním jednání dozvěděl v souvislosti s pracovní činností*"[19]

Dle mého názoru je uvedený záměr zákonodárce zcela nelogický, jelikož chráněným oznámením tak může být i oznámení jednání, o kterém se dozvěděl kolega v práci nebo na vánočním večírku či dělník, provádějící rekonstrukci budovy, avšak toto jednání s prací či jinou obdobnou činností dále nijak nesouvisí. V takovém případě by bylo možné například oznámit,

[17] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 25-26

[18] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 2 odst. 3. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[19] Tamtéž

že kolega porušuje předpisy na ochranu životního prostředí tím, čím ve své domácnosti či na své chatě topí v krbu nebo hnojí na zahradě, a takové oznámení následně podat skrze vnitřní oznamovací systém zaměstnavatele, anebo přímo na Ministerstvo spravedlnosti a v této souvislosti rovněž požívat ochrany přiznané oznamovatelům ZOO.[20]

Domnívám se, že podávání oznámení o takovýchto „externích" protiprávních jednáních jde zcela proti smyslu úpravy, jelikož jedním z hlavních argumentů pro to, aby byla vymezená protiprávní jednání nahlašována prostřednictvím (primárně vnitřního) oznamovacího systému, je dle recitálu 47 Směrnice, aby se relevantní informace dostaly rychle k těm, kdo jsou zdroji problému nejblíže, mohou jej nejlépe prošetřit a mají případně pravomoci ke zjednání nápravy.

Bylo-li by takové oznámení podáno skrze vnitřní oznamovací systém, pak určená příslušná osoba nemá způsob, jakým jej prošetřit a vyhodnotit. I pokud by takové vyhodnocení možné bylo a příslušná osoba oznámení posoudila jako důvodné, je těžké si představit, jak by povinný subjekt naplnil svou povinnost k přijetí vhodných nápravných či preventivních opatření, jedná-li se o „externí" protiprávní jednání, které s jeho činností nijak nesouvisí a dochází k němu mimo jeho prostory.

Možnost podávání oznámení, jejichž předmětem jsou „externí" protiprávní jednání, je tak dle mého názoru zcela nesmyslná a je jedním z prvních případů neodůvodněného gold-platingu v rámci úpravy.

Přihlédneme-li k tomu, že účelem úpravy je v konečném důsledku ochrana vymezených veřejných zájmů, a nikoli získání osobního prospěchu oznamovatele spojeného se získáním zákonné ochrany,[21] lze mít za to, že prošetření takovýchto oznámení prostřednictvím oznamování povinnému subjektu je přinejmenším neefektivní a zvýšení standardu ochrany těchto zájmů nepřispívá. Z povahy „externího" protiprávního jednání je navíc hrozba možných odvetných opatření minimální. Taková oznámení jistě nepomohou smyslu a účelu úpravy a pouze utvrdí veřejnost v negativním postoji k ZOO jako k udavačskému zákonu.[22]

[20] MORÁVEK, J., PICHRT, J. Whistleblowing – závěry a perspektivy. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 9

[21] MORÁVEK, J. Některé (nejen) pracovněprávní souvislosti zákona o ochraně oznamovatelů. In PICHRT, J. MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 42

[22] K rozšířenosti negativního náhledu veřejnosti ve vztahu k oznamovatelům a whistleblowingu viz JEŽKOVÁ, L. Ochrana oznamovatelů v praxi. In PICHRT, J. MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 34-36

1.3. Zúžení okruhu možných oznamovatelů

ZOO povinným subjektům umožňuje svůj vnitřní oznamovací systém zúžit a rozhodnout se přijímat oznámení pouze od osob, které jsou u nich zaměstnány v základním pracovněprávním vztahu či ve služebním poměru, a osob, které u povinných subjektů vykonávají dobrovolnickou činnost, odbornou praxi či stáž. Zbytek osob, vykonávajících u povinného subjektu práci nebo jinou obdobnou činnost, avšak nespadajících pod definici pracovníků ve smyslu čl. 45 SFEU vymezenou judikaturou Soudního dvora EU,[23] tak může být z podávání oznámení vyloučen. Úprava však dostatečně nevysvětluje, z jakého důvodu je zakotvení takové možnosti zúžení okruhu potenciálních oznamovatelů účelné či přispívající k naplnění jejího smyslu a účelu.

Podají-li osoby, které se povinný subjekt rozhodl z možnosti oznamování vyloučit, oznámení prostřednictvím jeho vnitřního oznamovacího systému, nemá povinný subjekt povinnost se jím zabývat. O takovém případném zúžení musí povinný subjekt informovat způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. na svých webových stránkách (viz podkapitola 3.2.2). Povinný subjekt by pak tuto informaci měl ideálně rovněž uvést ve své interní směrnici, která u něj whistleblowing upravuje. Vyloučené osoby však stále mají možnost podat oznámení prostřednictvím vnějšího oznamovacího systému, vedeného Ministerstvem spravedlnosti, či jinými zákonem předvídanými způsoby, s čímž se pro povinný subjekt může pojit riziko potenciální negativní publicity, a oznamovatelé budou v takovém případě nadále požívat ochrany dle ZOO.[24]

Z textu zákona není na první pohled zcela patrné, zda rozhodne-li se povinný subjekt pro užší variantu vnitřního oznamovacího systému, pak z přijímání oznámení automaticky vylučuje všechny „nepracovníky“, či zda se může rozhodnout vyloučit přijímání jen od některých a například nepřijímat oznámení pouze od svých smluvních partnerů dle § 2 odst. 3 písm. j). Jak je uvedeno výše, důvodová zpráva k ZOO hovoří o tom, že zákon cíleně pokrývá široké spektrum činností tak, aby úprava dopadala na co nejširší okruh pracovníků, a to za účelem co nejefektivnější ochrany veřejných zájmů. Domnívám se, že by bylo proti smyslu úpravy, pokud by měl povinný subjekt možnost rozsah oznamovatelů zúžit vždy pouze o všechny uvedené kategorie potenciálních oznamovatelů, a nikoli jen o některé z nich.

Možnost zúžení okruhu možných oznamovatelů pak není dle mého názoru v ZOO adresátům komunikována nejšťastnějším způsobem, jelikož podle mne není umístěna

[23] Srov. rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-66/85 Lawrie-Blum proti spolkové zemi Bádensko-Württembersko ze dne 3. 7. 1986

[24] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 26

systematicky vhodně. Uvedena je v ustanovení § 9 odst. 2 písm. a) věta druhá za středníkem, kde je však toliko zmíněna jako výjimka z povinnosti povinného subjektu umožnit oznamovatelům podání oznámení prostřednictvím svého vnitřního oznamovacího systému s tím, že ve vztahu k vylučitelným osobám platí tato povinnost pouze, nerozhodl-li se povinný subjekt oznámení od těchto osob nepřijímat. Možnost zúžení okruhu možných oznamovatelů je dále zmíněna v § 9 odst. 2 písm. b) bod 3. ZOO, kde je toliko uvedena povinnost o případném zúžení informovat způsobem umožňujícím dálkový přístup. Domnívám se však, že stanovuje-li ZOO možnost vyloučit některé osoby z oznamování prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému, neměla by tato možnost být uvedena v § 9, jež se věnuje povinnostem povinného subjektu, ale přímo v § 2 ZOO za vymezením práce a jiné obdobné činnosti, a tedy osob, které mohou oznámení podávat. Za systematicky lepší řešení bych tak považoval, byl-li by do § 2 vložen odst. 5, který by uvedenou možnost explicitně stanovil a rovněž uvedl, že tím není dotčeno právo oznamovatele využít k podání oznámení vnější oznamovací systém Ministerstva spravedlnosti.

1.4. Oznamované jednání

Oznámení je možné učinit pouze o protiprávních jednáních, která jsou uvedena v taxativním výčtu v rámci § 2 odst. 1 ZOO. Jednání přitom může být jak aktivní (konání), tak pasivní (opomenutí).[25] Jednání, o němž je možné učinit oznámení, by mělo mít znaky trestného činu nebo přestupku, za nějž zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, anebo by mělo jít o jednání porušující ZOO či jiný předpis EU v jedné z oblastí vymezených v § 2 odst. 1 písm. d) ZOO. Tyto kategorie protiprávních jednání reflektují veřejné zájmy, které se zákonodárce rozhodl úpravou chránit.

Zákonodárce se však v uvedeném výčtu chráněných zájmů rozhodl jít výrazně nad rámec Směrnice. Ta ve svém článku 2 odst. 1 uvádí, že oznamována mohou být porušení spadající do oblasti působnosti aktů EU uvedených v její příloze II, která se týkají v článku vymezených oblastí. Těmito oblastmi jsou zejména zadávání veřejných zakázek, finanční služby a trhy, ochrana životního prostředí či ochrana spotřebitele. Porušení práva EU ve Směrnicí vymezených oblastech pak bude mít velice často přeshraniční rozměr, a tedy i negativní dopad nejen na fungování politik EU v daném členském státě, nýbrž i v ostatních členských státech EU jako celku, z čehož dle recitálu 4 Směrnice vyplývá nutnost harmonizace dosud roztříštěné ochrany oznamovatelů, jelikož to jsou právě oznamovatelé, kdo se v rámci své práce nebo jiné obdobné činnosti nejčastěji o ohrožení nebo porušení veřejného zájmu dozvídají jako první. Z hlediska subsidiarity

[25] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 16, marg. 9

a proporcionality tak Směrnice dle názorů Pichrta a Morávka relativně přesvědčivě a dostatečně obhajuje svou potřebnost a důvody proč nelze patřičné ochrany dosáhnout bez regulace na unijní úrovni.[26]

Domnívám se, že v tomto ohledu pak úprava ZOO hledisko proporcionality co do rozšíření své působnosti nad rámec Směrnice nenaplňuje. Jak v této souvislosti uvádějí Pichrt a Morávek, v liberálně demokratickém státu na hodnotovém podkladu západní civilizace vyžaduje takto široce pojatý výčet oznamovatelných jednání primárně vysoké a reálné riziko ohrožení společenských hodnot a veřejného pořádku, a to v momentě, kdy není po přechodnou dobu možné zajistit kontrolu a eliminaci těchto jednání veřejnou mocí jiným způsobem.[27]

Jak bude podrobněji rozebráno v následujících podkapitolách, jedná se o veřejné hodnoty, jimž byla a je dle mého názoru zajištěna dostatečná legislativní a institucionální ochrana již před přijetím ZOO, a úprava v jeho rámci se tak jeví jako přinejmenším nadbytečná a částečně přenášející odpovědnosti a iniciativy z orgánů veřejné moci na povinné subjekty.[28] Toto překročení požadavků Směrnice považuji za ukázkovou formu gold-platingu.

V kombinaci s výše uvedenou možností podávání oznámení o „externích" protiprávních jednáních nesouvisejících s činností povinného subjektu, o nichž se mohl oznamovatel dozvědět i jen kupříkladu z okna své kanceláře či zcela mimo rámec své pracovní doby a místa výkonu práce, se pak úprava ZOO dle mého názoru nejeví jako proporcionální prostředek ochrany veřejných zájmů.

1.4.1. Jednání mající znaky trestných činů

Předmětem oznámení může být protiprávní jednání, které má znaky kteréhokoli trestného činu, a to jak úmyslného, tak i nedbalostního a ke kterému u povinného subjektu nebo osoby, se kterou oznamovatel byl nebo je v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností v kontaktu, došlo či reálně dojít může (tedy i ve stádiu pokusu či přípravy).[29] Jednání mající znaky trestných činů nebyla ve Směrnici zahrnuta a ZOO jde tak v tomto ohledu nad rámec jejích požadavků.

V důvodové zprávě argumentuje předkladatel pro rozšíření působnosti o trestné činy tím, že by dle jeho názoru nebylo vhodné, pokud by oznamovatel např. drobného porušení v oblasti ochrany životního prostředí požíval vyšší ochrany než např. oznamovatel násilného trestného činu,

[26] MORÁVEK, J., PICHRT, J. Whistleblowing – závěry a perspektivy. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 8

[27] Tamtéž

[28] MORÁVEK, J. Zřídíme i Ministerstvo lásky? In PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 6

[29] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 19

jelikož by takovým postupem byla založena nedůvodná nerovnost mezi oznamovateli protiprávního jednání.[30] Osobně se však přikláním k názorům o neúčelnosti zahrnutí trestných činů do působnosti ZOO ve vztahu k ochraně jimi porušených veřejných zájmů. Již před zavedením ZOO znal náš právní řád skutkovou podstatu neoznámení trestného činu dle § 368 TZ a skutkovou podstatu nepřekažení trestného činu dle § 367 TZ, což byly dle mého názoru dostačující mechanismy k zajištění ochrany těchto veřejných zájmů.[31] Podání oznámení o jednání, o němž se oznamovatel domnívá, že vykazuje znaky trestného činu taxativně vymezeného v § 368 TZ, navíc oznamovatele nezbavuje povinnosti učinit o něm trestní oznámení.[32] [33] Podání oznámení se proto v této souvislosti jeví jako nadbytečné. Oznamovatel sice může o jednání, o němž se domnívá, že má povahu trestného činu, podat oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému povinného subjektu, je však velice diskutabilní, zdali bude tímto způsobem trestněprávní jednání vyšetřeno a postiženo účinněji nežli podáním trestního oznámení orgánům činným v trestním řízení.

I když tak souhlasím, že není zcela vhodné, aby oznamovatelé bagatelních protiprávních jednání ve Směrnicí vymezených oblastech požívali vyšší ochrany než oznamovatelé trestných činů, tj. společensky nejzávažnějších porušení veřejných zájmů, nejsem názoru, že by zahrnutí trestných činů do věcné působnosti ZOO přispělo k vyššímu standardu ochrany těchto veřejných zájmů. Ten by přitom měl být smyslem a účelem celé úpravy. Šlo-li zákonodárci pouze o zamezení nerovnosti v poskytnuté ochraně, nemusel ani nutně stanovit povinnost k přijímání a vyhodnocování těchto oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému povinného subjektu, když v § 7 odst. 2 ZOO uvádí, že ochrana před odvetnými opatřeními náleží *ex lege* rovněž osobě, která oznámení podala orgánu veřejné moci podle jiného právního předpisu, tedy například prostřednictvím učinění trestního oznámení.

Otázky může nadto vyvolávat i zákonodárcem zvolená formulace, kdy je možné oznámení učinit nikoli o trestném činu, ale o jednání, které má znaky trestného činu. Z uvedené formulace není patrné, jaké konkrétní znaky trestného činu musí být naplněny, a zdali tak musí dojít k naplnění všech znaků skutkové podstaty konkrétního trestného činu, aby bylo možné hlášení

[30] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[31] MORÁVEK, J. Některé (nejen) pracovněprávní souvislosti zákona o ochraně oznamovatelů. In PICHRT, J. MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 44

[32] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 103, marg. 7

[33] MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Příručka pro příslušné osoby podle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 10. 2. 2025, s. 19. Dostupná z: https://oznamovatel.justice.cz/

považovat za oznámení ve smyslu ZOO. S tím souvisí i otázka, do jaké míry lze po příslušné osobě vůbec požadovat případné posouzení subjektivní stránky trestného činu.

Důvodová zpráva uvádí, že ve vztahu ke zkoumání působnosti ZOO na oznamované jednání příslušná osoba naplnění všech znaků skutkové podstaty zkoumat nemusí a tyto posoudí pouze předběžně.[34] Připustíme-li však, že nemusí být zkoumáno naplnění všech znaků skutkové podstaty trestného činu, vyvstává v praxi řada dalších otázek, například zda lze učinit oznámení o činu, jež byl spáchán nezpůsobilým subjektem, a může být nanejvýš činem jinak trestným, a zdali má pro posouzení takového hlášení jako oznámení ve smyslu ZOO nějaký vliv to, do jaké míry si oznamovatel nezpůsobilosti subjektu měl a mohl být vědom.

V kombinaci možností oznamování „externích" protiprávních jednání bychom se tak totiž mohli dostávat do zcela absurdních situací, kdy se například zaměstnanec dozví, že nezletilý syn jeho kolegy pomaloval zeď v mateřské školce, o čemž by tak tento zaměstnanec mohl učinit oznámení s tím, že v uvedeném jednání spatřuje znaky trestného činu poškození cizí věci ve smyslu § 228 odst. 2 TZ. Ač tak rozumím logice zákonodárce, že nelze od oznamovatele a příslušné osoby očekávat, že provedou zhodnocení naplnění všech znaků skutkové podstaty trestného činu na úrovni orgánů činných v trestním řízení, jedná se podle mě opět spíše o argument, proč trestné činy, resp. jednání v nichž lze spatřovat některé jejich znaky, neměly být do ZOO zahrnuty.

1.4.2. Jednání mající znaky závažnějších přestupků

Oznamování jednání majících znaky přestupků (ať již veškerých, či závažnějších s horní hranicí alespoň 100 000 Kč) bylo předmětem hned tří předložených pozměňovacích návrhů.[35] Původní návrh zákona možnost oznamování protiprávních jednání, která mají znaky přestupků, neobsahoval. V pozměňovacích návrzích bylo argumentováno především zásadním omezením ochrany společenských zájmů, vyplývající z nemožnosti oznamovat přestupky, a také tím, že by na oznamovatele a příslušné osoby bylo kladeno, aby provedli poměrně složitou úvahu, spočívající v právním posouzení, zda oznamované jednání naplňuje skutkovou podstatu některého z trestných činů (anebo porušuje právní předpis v některé z výslovně vymezených oblastí), či nikoli, což je posouzení na úrovni, která je požadována po orgánech činných v trestním řízení.

Přijatý pozměňovací návrh je jakýmsi kompromisem mezi koncepcí návrhu zákona, která jednání mající znaky přestupků neobsahovala, a prvními pozměňovacími návrhy, jež preferovaly

[34] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz.k § 2 odst. 1 Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[35] Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů – EU. Dostupný z: https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=352

zahrnutí veškerých přestupků nehledě na jejich závažnost. Z působnosti ZOO jsou tak vyloučeny přestupky bagatelní[36] s horní hranicí sazby pokuty pod 100 000 Kč. Z hlediska ochrany veřejných zájmů tak byl zvolen do jisté míry diplomatický postup s tím, že oznamována budou jen závažnější protiprávní jednání, avšak z hlediska požadavků na právní zázemí oznamovatelů a příslušných osob se dle mého názoru nejedná o variantu nikterak šťastnou.

Bylo-li argumentováno, že příslušné osoby by při nezahrnutí přestupků musely provádět složité právní úvahy, pak by nyní tyto osoby měly být schopné posoudit, který konkrétní předpis ze správněprávní masy byl porušen a jaký konkrétní přestupek byl spáchán, a to za účelem posouzení, jestli za něj lze udělit pokutu s horní hranicí alespoň 100 000 Kč. Nadto zde ani nijak neodpadla možnost určení, zda se jedná o porušení v rámci některé z vymezených oblastí chráněných zájmů v § 2 odst. 1 písm. d) ZOO. V tomto ohledu je tak nyní právní zátěž kladená na příslušné osoby mnohonásobně vyšší, nežli tomu bylo původně. Příslušné osoby tak pro řádné posouzení důvodnosti oznámení budou často muset poptávat služby advokátů, což může povinným subjektům vyvolat nemalé náklady. Nadto zvolil zákonodárce, obdobně jako je tomu v případě trestných činů, formulaci, že oznámení je možné učinit nikoli o závažnějších přestupcích jako takových, ale o jednáních, která mají znaky těchto závažnějších přestupků. Ve vztahu k uvedenému vymezení odkazuji na své výhrady uvedené v předchozí podkapitole 1.4.1.

Ve vztahu k uvedenému rozšíření se zákonodárce dle mého názoru rovněž dostatečně nevypořádal s hlediskem proporcionality. Evropský zákonodárce se v úvodních recitálech Směrnice poměrně obsáhle vyjádřil k nezbytnosti umožnění oznamování v jím vymezených oblastech a k nezbytnosti ochrany těchto konkrétních veřejných zájmů na evropské úrovni. Nutnost rozšíření oznamovatelných jednání na veškeré závažnější přestupky však v ZOO obdobně odůvodněna nebyla. Naopak se možnost oznamování přestupků v návrzích zákona upravujícího whistleblowing střídavě objevovala a mizela a nezbytnost jejich zahrnutí je tak tím spíše diskutabilní.[37]

1.4.3. Porušení ZOO

Oznamována mohou být rovněž porušení ZOO. Jedná se například o situace, kdy byla proti oznamovateli uplatněna odvetná opatření. V takovém případě si lze představit, že oznamovatel spíše využije varianty podání oznámení skrze vnější oznamovací systém

[36] Ačkoli závažnost přestupku nelze posuzovat paušálně pouze na základě horní hranice možné peněžité sankce.
[37] MORÁVEK, J., PICHRT, J. Whistleblowing – závěry a perspektivy. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 9

Ministerstva spravedlnosti, byl-li již vnitřním oznamovacím systémem jednou zklamán, a také proto, že je to právě Ministerstvo spravedlnosti, jež nad dodržováním ZOO vykonává dozor.

1.4.4. Porušení vnitrostátních nebo komunitárních předpisů ve specifikovaných oblastech

Poslední kategorií jsou oznámení porušení vnitrostátních nebo komunitárních předpisů v jedné ze čtrnácti oblastí vymezených v § 2 odst. 1 písm. d) ZOO. Ministerstvo spravedlnosti k jednotlivým oblastem a legislativním aktům dle přílohy I Směrnice zveřejnilo transpoziční předpisy, z nichž lze v tomto kontextu vycházet.[38] Výčet oblastí odpovídá oblastem v rámci článku 2 odst. 1 Směrnice s drobnými formulačními úpravami vycházejícími z české právní terminologie. Zákonodárce se však rozhodl oznamovaná jednání rozšířit také o oblast ochrany vnitřního pořádku a bezpečnosti, života a zdraví.[39] Ve vztahu k předpisům ve vymezených oblastech lze oznámit jakékoliv porušení bez ohledu na jeho intenzitu. Takové oznamované protiprávní jednání tak ani nemusí dosahovat intenzity přestupku.[40]

Tento výklad vychází ze Směrnice, a nelze jej proto přičítat za vinu českému zákonodárci. Lze však předpokládat, že přínos oznamování a řešení protiprávních jednání s tak nízkou společenskou škodlivostí, že zákonodárce nepovažoval za nutné s nimi spojit jakoukoli sankci, bude malý, ne-li záporný. Široké vymezení možných protiprávních jednání ve vztahu k těmto oblastem také klade vysoké nároky na odbornost příslušné osoby, která bude jejich důvodnost vyhodnocovat.[41]

Vzniká zde tak dle mého názoru velký prostor pro podávání oznámení o bagatelních porušeních předpisů, jejichž reálná společenská škodlivost je zcela minimální, a jejichž cílem bude pouze získání ochrany spojené se statusem oznamovatele. Bude-li se tak například zaměstnanec domnívat, že v jeho oddělení dojde k propouštění, může podat oznámení o jakémkoli banálním porušení jednoho z mnoha předpisů, spadajících do vymezených oblastí, a v případě, že se jej propouštění dotkne, bude moci tvrdit, že jeho výběr jakožto propuštěného zaměstnance nebyl náhodným a jedná se o odvetné opatření v návaznosti na jím podané oznámení.

Pokud nastane situace, že oznamovatel podá oznámení o porušení předpisu v jedné z chráněných oblastí, které však nenaplňuje skutkovou podstatu přestupku, prostřednictvím

[38] Dostupné z: https://oznamovatel.justice.cz/

[39] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 18, marg. 15

[40] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 20

[41] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 20-21

vnějšího oznamovacího systému, Ministerstvo spravedlnosti oznámení předá příslušnému orgánu veřejné moci,[42] který se jím však nebude dále zabývat, jelikož se s takovýmto porušením nepojí žádná sankce, již by bylo možné uložit. Je-li navíc takové oznámení podáno zaměstnancem povinného subjektu, nemůže z hlediska nedostatku obecného zájmu obstát ani z hlediska principu proporcionality, resp. loajality plynoucí ze zásady *pacta sunt servanda*.[43] [44]

I proto tak dle mého názoru není vhodné, že úprava dopadá na veškerá porušení bez ohledu na naplnění skutkové podstaty přestupku, jelikož jde o jednání, jež jsou protispolečensky nevýznamná do té míry, že zákonodárce nepovažoval za nutné s nimi sankci spojit a jejich oznámení tak bude mít za následek jen přiznání ochrany oznamovateli a možné přijetí zcela formálních preventivních či nápravných opatření.

[42] Ministerstvo spravedlnosti při vedení vnějšího oznamovacího systému zpravidla vždy provádí toliko předběžnou kvalifikaci oznámení a hledá kompetentní orgán, jemuž oznámení k projednání předat. Pokud ministerstvo takový orgán nezjistí, oznámení pouze založí, viz KAPRAS, J. Aktuální situace transpozice směrnice s výhledem do budoucna. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 15

[43] PICHRT, J. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům. In PICHRT, J. (eds.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s.15

[44] Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12

2. Ochrana oznamovatele

Jak již bylo řečeno výše, nastavení určitého standardu ochrany oznamovatelů a dalších chráněných osob před odvetnými opatřeními, přijatými v důsledku podání oznámení, je nezbytnou součástí whistleblowingové legislativy a lze v ní spatřovat těžiště úpravy ZOO.[45] Dle § 7 odst. 1 ZOO náleží ochrana proti odvetným opatřením oznamovateli, který podal oznámení prostřednictvím vnitřního nebo vnějšího oznamovacího systému či který oznámení v zákonem umožněných situacích uveřejnil.

Dle § 7 odst. 2 ZOO je pak ochrana rovněž poskytnuta osobě, která oznámení neučiní skrze oznamovací systémy, ale přímo příslušnému orgánu veřejné moci, například podáním trestního oznámení, či v případě přímo aplikovatelných předpisů EU například podáním oznámení Evropskému veřejnému žalobci, Evropskému ochránci práv či Evropské komisi.[46] Podá-li osoba oznámení o protiprávním jednání, o němž by mohla učinit oznámení ve smyslu § 2 ZOO přímo příslušným orgánům veřejné moci, není formálně označena za oznamovatele, avšak ochrana před odvetnými opatřeními jí náleží.[47]

Ochrana oznamovateli a chráněným osobám náleží od podání či uveřejnění oznámení.[48] Částečná ochrana je pak v § 3 odst. 2 ZOO oznamovateli a chráněným osobám poskytnuta v souvislosti s jednáním, kterým jsou zjišťovány informace, jež se později stanou obsahem oznámení.[49]

Hlavními faktory pro posouzení, zda oznamovateli náleží ochrana, jsou, zda jde o oznámení ve smyslu ZOO, zda bylo podáno způsobem stanoveným v § 7 odst. 1 nebo 2 ZOO a zda bylo podáno v dobré víře, tj. oznámení nebylo učiněno jako vědomě nepravdivé. Dle recitálu 43 Směrnice se ochrana nevztahuje nejen na oznámení, u kterých chyběl oprávněný důvod se domnívat, že se zakládají na pravdivých informacích, ale také na oznámení informací již veřejně dostupných. Nemělo by tak být umožněno podávat oznámení o všeobecně známých (byť protiprávních) skutečnostech jen za účelem zajištění si zákonné ochrany.

Základním a preferovaným způsobem oznamování, a tedy i vzniku ochrany oznamovatele, je dle článku 7 odst. 2 a recitálu 47 Směrnice jakož i dle rozhodnutí Evropského soudu pro lidská

---

[45] KAPRAS, J. Aktuální situace transpozice směrnice s výhledem do budoucna. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 16

[46] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 48, marg. 4

[47] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 53

[48] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 7 odst. 1 písm. a) a b). Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[49] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 52

práva v případech Guja proti Moldavsku[50] a Halet proti Lucembursku,[51] podání oznámení skrze vnitřní oznamovací systém povinného subjektu. Co se týče povinnosti podat oznámení způsobem předvídaným v § 7 odst. 1 ZOO, je na oznamovateli, aby se ujistil, že k podání oznámení skutečně využívá k tomu určený kanál. Má-li povinný subjekt zaveden vnitřní oznamovací systém, ale osoba ohlásí protiprávní jednání prostřednictvím jiného kanálu, jako je například schránka důvěry či dobrovolně zřízená etická linka, nejedná se o oznámení podané prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému. V takovém případě na základě jazykového výkladu nelze oznamovateli ochranu dle § 7 odst. 1 písm. a) ZOO přiznat.

Zavedl-li pak povinný subjekt vnitřní oznamovací systém nesprávně, a hrozí tak zejména, že při podání oznámení dojde k vyzrazení totožnosti oznamovatele, nebo povinný subjekt své zaměstnance o svém vnitřním oznamovacím systému dostatečně neinformoval, může být na místě využít vnějšího oznamovacího systému vedeného Ministerstvem spravedlnosti.

V současné době není řešena otázka, jak postupovat v situaci, kdy povinný subjekt vnitřní oznamovací systém vůbec nezavedl a potenciální oznamovatel podal hlášení o jednání, o němž je možné učinit oznámení, např. statuárnímu orgánu povinného subjektu, v němž se dovolává postupů dle ZOO. Ač by se tak nejednalo o oznámení ve smyslu ZOO, jelikož nebylo podáno v něm předvídaným způsobem, domnívám se, že by oznamovateli měla být i přesto poskytnuta ochrana. V opačném případě by totiž povinný subjekt mohl vůči oznamující osobě uplatnit odvetná opatření na základě nesplnění své vlastní zákonné povinnosti k zajištění vnitřního oznamovacího systému, jehož prostřednictvím by jinak bylo možné oznámení podat. Takovýto výklad by dle mého názoru byl porušením zásady *nemo turpitudinem suam allegare potest* a byl rovněž zcela v rozporu se smyslem úpravy.

2.1. Odvetná opatření

Odvetnými opatřeními ve smyslu § 4 odst. 1 ZOO se rozumí jakékoli jednání nebo opomenutí související s prací nebo jinou obdobnou činností oznamovatele, které je reakcí na učinění oznámení a které je schopno oznamovateli nebo chráněné osobě způsobit újmu. Jako možné příklady odvetných opatření ZOO uvádí rozvázání pracovního poměru, jeho neprodloužení, uložení kárného opatření, snížení mzdy, převedení na jinou práci atp. Jedná se však o výčet demonstrativní, a jak vyplývá z výše uvedené definice, jako odvetné opatření bude zpravidla posouzeno jakékoli nepříznivé zacházení s oznamovatelem či chráněnou osobou, které

[50] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 14277/04 Guja proti Moldavsku ze dne 12. 2. 2008
[51] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 21884/18 Halet proti Lucembursku ze dne 14. 2. 2023

kumulativně naplňuje podmínky souvislosti s prací či jinou obdobnou činností, příčinné souvislosti s učiněným oznámením a schopnosti způsobit újmu.[52]

Jako odvetné tak můžeme hodnotit i opatření, které je se zákonem jinak v souladu, avšak jeho motivací je odplata za oznámení.[53] Tato motivace by pak měla být *de facto* výlučná, což však ze znění ZOO neplyne.[54] Pro posouzení příčinné souvislosti mezi jednáním a podaným oznámením je třeba vycházet z objektivních kritérií, jakými jsou časová souvislost, srovnání přístupu k jiným osobám či změna přístupu k oznamovateli a chráněné osobě před učiněním oznámení a po něm.[55] Na posouzení příčinné souvislosti se zároveň uplatní obrácení důkazního břemene, jež je předvídáno recitálem 93 Směrnice. Je-li tak prokázáno, že oznámení bylo podáno, a oznamovatel nebo chráněná osoba prokáží, že v souvislosti s prací utrpěli nebo mohli utrpět újmu,[56] musí osoba, na základě jejíhož jednání se tak mělo stát, prokázat, že její jednání s oznámením nesouviselo a sledovalo jiný legitimní cíl.

Je tak na soudech, aby v případě posouzení příčinné souvislosti mezi posuzovaným jednáním a učiněním oznámení vzaly vždy v potaz všechny podstatné okolnosti konkrétního případu. Takovými mohou být například i dlouhodobě neuspokojivé pracovní výsledky oznamovatele či skutečnost, že povinný subjekt před podáním oznámení avizoval plánovanou organizační změnu zahrnující pracovní pozici zastávanou oznamovatelem. Posouzení příčinné souvislosti je důležité i pro zamezení zneužívání zákonem poskytnuté ochrany jen za účelem osobního prospěchu namísto skutečné ochrany veřejných zájmů. Sledovalo-li přijaté opatření jiný legitimní cíl než toliko odplatu oznamovateli, nemělo by takové opatření být za odvetné považováno.[57]

Jak bylo dovozeno Nejvyšším správním soudem v jednom z prvních medializovaných případů whistleblowingu v České republice,[58] za odvetné opatření nelze považovat samotnou systematizaci ani změnu organizační struktury podle § 17 a § 19 zákona č. 234/2014 Sb., o státní

[52] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 39-40

[53] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 38, marg. 1

[54] MORÁVEK, J., PICHRT, J. Whistleblowing – závěry a perspektivy. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 11

[55] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 38, marg. 2

[56] Obrácení důkazního břemene se tak ve vztahu k příčinné souvislosti uplatní až poté, co je prokázána existence jednání, vykazujícího znaky odvetného opatření.

[57] MORÁVEK, J. Některé (nejen) pracovněprávní souvislosti zákona o ochraně oznamovatelů. In PICHRT, J. MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 47

[58] Případ whistleblowingu na Ministerstvu spravedlnosti, kdy ředitel odboru insolvenčního a soudních znalců, Jan Benýšek, podal proti náměstku Antonínu Stanislavovi oznámení, jež bylo později vyhodnoceno jako důvodné.

službě, jelikož se nejedná o individuálně cílený akt, a změna sama o sobě nezasahuje do práv a povinností konkrétního zaměstnance. Odvetným opatřením může být až navazující rozhodnutí ve věci konkrétního služebního poměru.[59] Obdobně je třeba nahlížet i na rozhodnutí o organizační změně u zaměstnanců v soukromém sektoru, kdy je konstantní judikaturou dovozeno, že organizační změna je toliko faktickým úkonem,[60] a nelze ji tudíž za odvetné opatření považovat.

Ačkoli ZOO hovoří o újmě způsobené odvetným opatřením, na místě by bylo spíše užít pojem neoprávněná újma. Objektivní zhoršení postavení dotčené osoby je totiž z povahy věci přirozeným důsledkem velké části opatření zahrnutých v demonstrativním výčtu možných odvetných opatření a nastane, i pokud byla tato jednání učiněna v souladu se zákonem, a nikoli jako reakce na podané oznámení.[61]

Článek 19 Směrnice uvádí, že oznamovatelé a chráněné osoby by neměli být vystaveni nejen odvetným opatřením, ale i pokusům o ně či pouhé hrozbě takovými opatřeními. Text ZOO tento požadavek Směrnice nereflektuje, avšak z důvodu povinnosti eurokonformního výkladu a s ohledem na smysl úpravy by se oznamovatelé a chráněné osoby měli být schopni dovolat ochrany i v těchto případech. Osoba vystavená hrozbě či pokusu o odvetné opatření bude muset tuto hrozbu či pokus prokázat. Ve věci příčinné souvislosti by se poté mělo i v tomto případě uplatnit obrácení důkazního břemene.[62]

Pokud je oznamovatel nebo chráněná osoba vystavena odvetnému opatření, hrozí jeho původci pokuta s horní hranicí až 1 000 000 Kč. Nadto pak § 4 odst. 4 ZOO stanovuje povinnost osoby, pro kterou oznamovatel vykonává práci či jinou obdobnou činnost, neumožnit, aby oznamovatel nebo chráněná osoba byli odvetnému opatření vystaveni, a to pod hrozbou pokuty ve stejné výši. Pokud tak budou oznamovatelé či chráněné osoby vystaveni odvetnému opatření ze strany kolegů, vedoucích zaměstnanců či jiných osob, hrozí pokuta nejen těmto osobám jako původcům opatření, ale rovněž osobám, pro které oznamovatel vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost, jelikož přijetí takového opatření umožnily. ZOO tak od osob, pro které oznamovatelé vykonávají práci či jinou obdobnou činnost, vyžaduje aktivní přístup ve prospěch ochrany oznamovatelů.

Oznamovatel ani chráněné osoby se dle § 6 ZOO práva na ochranu před odvetnými opatřeními nemohou vzdát, a byla-li jim tak odvetným opatřením způsobena (neoprávněná) újma,

[59] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2024, č. j. 5 As 5/2024-36
[60] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 1. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1352/2003
[61] MORÁVEK, J., PICHRT, J. Whistleblowing – závěry a perspektivy. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 11
[62] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 41

mohou se mimo jiné domáhat i poskytnutí přiměřeného zadostiučinění. To, jakými konkrétními prostředky se oznamovatelé a chráněné osoby mohou odvetným opatřením bránit, záleží zejména na podobě samotného opatření s tím, že určité vodítko přináší recitál 94 Směrnice. Byla-li tak například oznamovateli či chráněné osobě snížena mzda nebo odepřen bonus, mohou se domáhat vyplacení nárokované finanční částky prostřednictvím žaloby na plnění, pokud byl s oznamovatelem nebo chráněnou osobou rozvázán pracovní poměr, mohou se domáhat určení neplatnosti takového rozvázání pracovního poměru. V případě hrozícího odvetného opatření se pak oznamovatel nebo chráněná osoba může domáhat vydání předběžného opatření; pro vydání předběžného opatření ve věci ochrany oznamovatelů navíc dle § 75b odst. 3 písm. b) OSŘ není požadováno složení jistoty.

Důvodová zpráva dále uvádí, že na jednání představující odvetné opatření je možné rovněž nahlížet jako na jednání neplatná ve smyslu § 580 odst. 1 OZ.[63] Zpravidla se pak ve vztahu ke konkrétním opatřením bude jednat o neplatnost relativní, a dotčená osoba se ji tak bude muset dovolat.[64]

Obrana oznamovatele tak bude ve většině případů probíhat prostřednictvím jím iniciovaného soudního sporu, případně prostřednictvím ohlášení příslušnému orgánu veřejné moci. Jakékoli pozitivní rozhodnutí v takovém případě však v praxi nedokáže zajistit, že atmosféra na pracovišti a mezilidské vztahy budou v realitě takové, aby měl oznamovatel i nadále vůli v zaměstnání setrvat. Vhodným řešením by tak pro oznamovatele nebo chráněnou osobu v případě existence odvetných opatření mohla být i jejich případná možnost ukončení zaměstnání s přiměřeným odchodným.[65] Takovou možnost však ZOO neobsahuje.

2.2. Chráněné osoby

Odvetným opatřením nesmí být vystaven nejen samotný oznamovatel, ale ani chráněné osoby, které jsou taxativně vymezeny v § 4 odst. 2 ZOO. Tyto osoby lze rozdělit na dvě základní kategorie, a to na osoby, které se na podání oznámení nějakým způsobem podílely, a osoby, jejichž postižením by mohla být nepřímo způsobena újma oznamovateli.[66]

---

[63] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 4 odst. 2. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[64] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2017, sp. zn. 21 Cdo 4172/2016

[65] MORÁVEK, J. Některé (nejen) pracovněprávní souvislosti zákona o ochraně oznamovatelů. In PICHRT, J. MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 42

[66] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 42

V první kategorii jsou před odvetnými opatřeními chráněny fyzické i právnické osoby, které oznamovateli poskytly pomoc při zjišťování v oznámení obsažených informací či pomoc při podání oznámení nebo při posouzení jeho důvodnosti. Pomoc je v důvodové zprávě vykládána vcelku extenzivně, a jedná se tak nejen o pomoc fyzickou, ale i psychickou či o pouhé poskytnutí morální podpory.[67] Pomoc navíc nemusí být poskytnuta přímo oznamovateli, ale u pomoci při posouzení důvodnosti oznámení postačí spolupráce s příslušnou osobou nebo příslušným zaměstnancem Ministerstva spravedlnosti.[68]

V rámci druhé kategorie jsou v první řadě chráněny osoby oznamovateli blízké ve smyslu § 22 odst. 1 OZ. Blízkými osobami tak jsou oznamovatelovi příbuzní v řadě přímé, sourozenci a manžel nebo partner. Jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se za osoby navzájem blízké pokládají, pokud by újmu, kterou utrpí jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní. Těmito osobami v rodinném poměru může být například strýc a teta a v poměru obdobném pak například pěstouni.[69] Nadto je pak stanovena vyvratitelná domněnka, že osobami blízkými jsou osoby sešvagřené nebo osoby spolu trvale žijící.

Chráněni jsou i zaměstnanci či kolegové oznamovatele. Pojem oznamovatelových zaměstnanců je vcelku jasný, avšak ZOO nijak nespecifikuje, jak široká má být množina chráněných kolegů oznamovatele. Z důvodové zprávy můžeme vyvozovat, že by se mělo jednat například o spřáteleného spolupracovníka,[70] a tudíž by za chráněnou osobu neměl být považován *a priori* kdokoli, kdo vykonává práci či jinou obdobnou činnost pro stejného zaměstnavatele jako oznamovatel. Opačný výklad by pak znamenal, že pokud oznamovatel podá oznámení u povinného subjektu, který je jeho zaměstnavatelem, chráněnými osobami by automaticky byli všichni zaměstnanci tohoto povinného subjektu, jakož i dobrovolníci a stážisté. Takovýto výklad se zjevně příčí záměru zákonodárce chránit osoby, jejichž postižením by mohla být nepřímo způsobena újma oznamovateli. Z výše uvedených důvodů souhlasím s autory praktického komentáře, že u kolegů oznamovatele, kteří se zároveň na podání oznámení nijak nepodíleli, je třeba, aby mezi oznamovatelem a tímto kolegou existovalo nějaké bližší propojení jako jsou mimopracovní aktivity a dlouhodobá úzká spolupráce.[71]

---

[67] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 4 odst. 2 písm. a). Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[68] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 43

[69] BODEČKOVÁ In PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2 vydání. Praha: C. H. Beck 2019, s. 76, marg. č. 2.

[70] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 4 odst. 2 písmeno c). Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[71] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 43

Odvetnému opatření nesmí být vystavena ani právnická osoba, k níž má oznamovatel nějaký vztah, tj. právnická osoba, v níž má oznamovatel účast či v jejímž rámci působí jako člen voleného orgánu, a další osoby, které jsou ve vztahu k uvedeným a oznamovateli osobami ovládajícími či ovládanými ve smyslu § 74 ZOK. Zákon bohužel nestanovuje, o jak relevantní účast v právnické osobě se pro vznik ochrany musí jednat, a chráněny tak teoreticky jsou všechny právnické osoby a jejich ovládající či ovládané osoby, i pokud je podíl oznamovatele v nich zcela marginální. Při extenzivním výkladu by tak oznamovatel mohl například držet frakční akcii nadnárodní společnosti, jejíž tržní hodnota by se pohybovala v řádu pár korun, a i přesto by tato společnost a s ní propojené osoby byly chráněny před odvetnými opatřeními. I zde tak souhlasím s autory praktického komentáře, že je, stejně jako u kolegů oznamovatele, třeba zkoumat, zda mezi oznamovatelem a právnickou osobou existuje takový vztah, kdy by újmu způsobenou právnické osobě pocítil sám oznamovatel.[72]

Před odvetnými opatřeními je chráněn i zaměstnavatel oznamovatele, což se uplatní zejména, je-li oznamovatelem osoba mimo strukturu povinného subjektu, a tedy v situacích, kdy se povinný subjekt nerozhodl pro užší variantu vnitřního oznamovacího systému a tyto osoby z možnosti podávání oznámení nevyloučil.

Poslední chráněnou skupinou jsou svěřenské fondy, v nichž oznamovatel či právnická osoba, k níž má oznamovatel nějaký vztah, figurují jako zakladatelé nebo obmyšlení, nebo zvýšili-li podstatně majetek takového fondu. Ač tak důvodová zpráva používá zkratku „chráněná osoba“,[73] jedná se jen o dikci zákonodárce, ale chráněn je i svěřenský fond, jenž ze své podstaty právní osobnost nemá.[74]

Vzhledem k širokému okruhu osob, kterým náleží ochrana před odvetnými opatřeními, by povinné subjekty měly v případě, že u nich došlo k podání oznámení, následně velice řádně dokumentovat své kroky a důvody, které k nim vedly, aby tak byly případně schopny prokázat, že měly pro své jednání legitimní důvody a že se nejednalo se o odvetné opatření v návaznosti na učiněné oznámení.

---

[72] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 44

[73] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 4 odst. 1. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[74] ZIMA In PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2 vydání. Praha: C. H. Beck 2019, s. 1514, marg. č. 2.

2.3. Rozšíření předmětu oznámení

Jak bylo uvedeno výše, ochrana dle ZOO je oznamovateli přiznána, podá-li oznámení zákonem předvídaným způsobem a měl-li zároveň oprávněné důvody se domnívat, že se oznámení zakládá na pravdivých informacích. Rovněž jsme si již definovali, co se rozumí oznámením ve smyslu ZOO a jaká protiprávní jednání mohou být oznamována. Zajímavou otázkou však je, zda povinný subjekt může dobrovolně rozšířit předmět oznámení a s tím i okruh oznamovatelných jednání, která prostřednictvím svého vnitřního oznamovacího systému přijímá, a jaké praktické důsledky by v případě takového rozšíření mohly plynout pro oznamovatele a jeho ochranu.

Ač se může na první pohled jevit, že povinné subjekty nebudou stát o rozšíření okruhu oznamovatelných jednání nad zákonem vyžadovaný rámec, není v praxi tato situace nijak neobvyklá. Typicky k ní bude docházet, například pokud je český povinný subjekt dceřinou společností zahraničního subjektu, jenž se rozhodl unifikovat veškeré interní whistleblowingové směrnice napříč skupinou.[75] Jelikož Směrnice v článku 2 odst. 2 umožňuje jednotlivým členským státům rozšířit okruh oznamovatelných jednání, mají členské státy ve svých úpravách tato jednání vymezena v různém rozsahu. Často tak dochází k tomu, že jsou vnitřní oznamovací systémy podnikatelských skupin nastaveny dosti široce, aby jejich unifikované směrnice byly schopny veškerá protiprávní jednání pokrýt. Lze se tak setkat s tím, že povinné subjekty mají nastaven okruh oznamovatelných jednání jako jakákoli jednání, příčící se platné legislativě relevantního státu, či dokonce i etickému kodexu skupiny.

Takovéto rozšíření okruhu oznámení je pro povinné subjekty v České republice obecně možné,[76] avšak nesetkáváme se již s informací o tom, jaký by měl být jeho praktický dopad. Domnívám se, že rozhodne-li se povinný subjekt rozšířit okruh oznámení, pak se dobrovolně zavazuje taková oznámení projednávat ve lhůtách a způsobem předvídaným ZOO za podmínek jako u klasického oznámení. Pokud však nebude tento postup dodržen, anebo oznamovatel bude vystaven odvetnému opatření, přičemž oznamovatel zároveň nebude mít oprávněné důvody se domnívat, že jím oznamované jednání spadalo do rozsahu ZOO, nemůže být dle mého názoru takové porušení ze strany povinného subjektu či jiné osoby posouzeno jako porušení ZOO.[77]

---

[75] Což dle mého názoru není vhodnou strategií i s ohledem na rozdílné lhůty a postupy v rámci procesu vyhodnocování důvodnosti oznámení a nakládání s ním v rámci úprav jednotlivých členských států.

[76] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 19

[77] Analogicky lze dle mého názoru použít i výklad Ministerstva spravedlnosti k možnosti povinného subjektu přijímat nad rámec ZOO i anonymní oznámení viz MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Příručka pro příslušné osoby podle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 10. 2. 2025, s. 16. Dostupná z: https://oznamovatel.justice.cz/

Smyslem a účelem úpravy je ochrana konkrétních významných veřejných zájmů, které zákonodárce taxativně vymezil v § 2 odst. 1 ZOO. Tomuto účelu tudíž neodpovídá, pokud by se ochrana oznamovatele, jinak chránící osobu, podávající oznámení ve veřejném zájmu, měla vztahovat i na výše nastíněné porušení interního etického kodexu, a bylo-li by například možné uložit povinnému subjektu pokutu, nezajistil-li vyrozumění oznamovatele o přijetí takového oznámení ve stanovené lhůtě. To ostatně vyplývá již z § 10 SŘ, jež stanovuje, že správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Žádný správní orgán tudíž nemůže být věcně příslušný k posouzení jednání povinného či jiného subjektu, které není porušením zákonné povinnosti, jako přestupku ve smyslu ZOO a k uložení pokuty za takové jednání. Ochrana před odvetnými opatřeními je pak dle znění § 2 a § 7 ZOO rovněž vázána k zákonnému předmětu oznámení. O tom navíc svědčí i skutečnost, že podala-li by osoba hlášení o jednání mimo rámec ZOO prostřednictvím vnějšího oznamovacího systému, zveřejnila-li by jej nebo jej podala orgánu veřejné moci, a neměla-li by oprávněné důvody se domnívat, že oznamované jednání do zákonného rozsahu spadá, ochrana by jí rovněž nenáležela.

Rozšíří-li tak povinný subjekt předmět oznámení způsobem, kdy je oznámení možné učinit o jakémkoli porušení platné legislativy a oznamovatel za těchto podmínek učiní oznámení o jednání, jež má znaky přestupku s horní hranicí sazby pokuty pod 100 000 Kč, pak se domnívám, že povinný subjekt může proti oznamovateli uplatnit odvetné opatření a oznamovateli nebude náležet ochrana plynoucí ze ZOO, ale toliko z porušení závazné interní směrnice zaměstnavatelem.

Bude však třeba vyčkat, jak bude tato otázka případně judikována soudy. Pokud pak mají povinné subjekty předmět oznámení rozšířen nad rámec zákonné úpravy, je podle mne pro zamezení veškerým pochybnostem vhodné v interní směrnici uvést, že tato hlášení v rozšířeném rozsahu nejsou oznámeními ve smyslu ZOO, kterýž se na ně nevztahuje, a jsou přes vnitřní oznamovací systém přijímány jen jako jakési další podněty.

2.3.1. Rozšíření předmětu oznámení ve vztahu k problematice zpracovávání osobních údajů

Otázkou související s rozšířením předmětu oznámení je i režim zpracování osobních údajů oznamovatelů, osob, proti kterým oznámení směřuje, případných svědků a dalších pro oznámení relevantních osob, k němuž v rámci whistleblowingového procesu z povahy věci dochází.

Ve vztahu k uvedeným zpracovávaným osobním údajům bude povinný subjekt správcem ve smyslu článku 4 odst. 7 GDPR.[78]

Rozhodne-li se povinný subjekt rozšířit okruh přijímaných oznámení nad rámec ZOO, nebude ve vztahu k těmto oznámením moci uvést jako legitimní účel zpracování ve smyslu článku 5 odst. 1 písm. b) GDPR plnění povinností stanovených ZOO a s tím spojenou ochranu veřejných zájmů. Jako zákonný důvod zpracování ve smyslu článku 6 odst. 1 GDPR pak nebude v této souvislosti moci uplatnit důvod vymezený v písm. c), tedy splnění právní povinnosti správce,[79] kterýž je jinak ve vztahu k whistleblowingu ve většině případů důvodem nejvhodnějším.[80]

Režim zpracování oznámení mimo rozsah předvídaný ZOO tak bude přísnější, jelikož se nejedná o možnost zpracování, která by vycházela přímo z normativního textu zákona, a jako důvod zpracování tak může být užit důvod ochrany oprávněných zájmů správce či třetí strany ve smyslu článku 6 odst. 1 písm. f) GDPR. V takovém případě však může subjekt údajů vznést proti zpracování námitku podle článku 21 odst. 1 GDPR. Správce bude povinen takovou námitku přezkoumat a případně zpracování zastavit, když neprokáže závažné a oprávněné důvody pro zpracování, které převažují nad zájmy nebo právy a svobodami subjektu údajů.[81] Správce bude rovněž povinen provést balanční test za účelem posouzení míry zásahu do všech dotčených práv a vyhodnocení, zdali zájem správce na zpracování osobních údajů převáží.[82]

2.4. Anonymní oznámení

Směrnice v článku 6 odst. 2 ponechává v gesci jednotlivých členských států, zdali se rozhodnou umožnit oznamovatelům podávat oznámení anonymně. Český zákonodárce se na rozdíl od prvního nepřijatého návrhu zákona o ochraně oznamovatelů[83] rozhodl v ZOO oznamovatelům tuto možnost nepřiznat. Dle § 2 odst. 2 ZOO musí oznamovatelé v oznámení uvést údaje, z nichž je možné dovodit jejich totožnost. Tato povinnost odpadá pouze v případě, je-li již jejich totožnost příslušné osobě či pověřenému zaměstnanci Ministerstva spravedlnosti známa.

---

[78] MÁLEK, J., MAUX, T., BNEŠOVÁ, T. *Whistleblowing a ochrana osobních údajů*, 2. 8. 2023. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/whistleblowing-ochrana-osobnich-udaju

[79] Obdobné platí i pro přijímání anonymních oznámení či zřízení vnitřního oznamovacího systému subjektem, který nenaplňuje definici povinného subjektu dle ZOO, například zaměstnavatelem s méně než 50 zaměstnanci.

[80] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 218

[81] BREJCHOVÁ In UŘIČAŘ, M., RÁMIŠ, V. a kol. *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 347–348, marg. č. 100

[82] BREJCHOVÁ In UŘIČAŘ, M., RÁMIŠ, V. a kol. *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů. 1*. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 346, marg. č. 94 a 95

[83] Návrh zákona o ochraně oznamovatelů. Dostupný z: https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=955

V průběhu legislativního procesu bylo hojně diskutováno, zda má být v ZOO podávání anonymních oznámení umožněno, a možnost zakotvení anonymního oznamování byla předmětem celkem čtyř pozměňovacích návrhů, z nichž však nakonec nebyl žádný přijat.[84] V této souvislosti bylo zejména argumentováno studií, dle níž u anonymního oznamování v praxi zásadním způsobem nedochází ke zneužívání oznamovacích systémů, a tedy neroste počet vědomě nepravdivých oznámení, ale naopak roste počet nahlášených protiprávních jednání jako takových.[85] Ve veřejném prostoru se pak objevovaly i názory, že bez možnosti anonymního oznamování nemůže úprava whistleblowingu dosáhnout svého účelu.[86]

Výše uvedený názor nesdílím a domnívám se, že i pokud anonymní oznamování na základě výše uvedené studie nevede k větší míře zneužívání oznamovacích systémů, umožnění přijímání takových oznámení by znamenalo zvýšení nároků na povinné subjekty, a to zejména personální, administrativní a technické (například šifrování komunikace), což by se odrazilo i na nákladech na provozování vnitřních oznamovacích systémů.[87] Pokud navíc nemají oznamovatelé důvěru k vnitřnímu oznamovacímu systému konkrétních povinných subjektů či k určeným příslušným osobám, poskytuje jim ZOO další možnosti, jak oznámení podat, a to zejména prostřednictvím vnějšího oznamovacího systému Ministerstva spravedlnosti, kde má pověřený zaměstnanec rovněž povinnost chránit totožnost oznamovatele. Nadto je také nutné zohlednit specifický společensko-historický kontext České republiky ve vztahu k praktikám aplikovaným komunistickým režimem v letech 1948 až 1989.[88] Vzhledem k této historické zkušenosti lze předpokládat, že anonymní oznamování protiprávního jednání, především vůči orgánům veřejné moci, by bylo v české společnosti vnímáno negativněji než v jiných zemích západního světa.

Důvodová zpráva uvádí možnost povinných subjektů se nad rámec zákona rozhodnout anonymní oznámení přijímat a vyhodnocovat.[89] Neřeší již však, jak by mělo být vyhodnoceno, pokud povinný subjekt poruší takto dobrovolně převzaté povinnosti a ve vztahu k anonymním

---

[84] Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů – EU. Dostupný z: https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=352

[85] HAUSER, Ch., BRETTI-RAINALTER, J. a BLUMER, H. *Whistleblowing Report 2021*. University of Applied Sciences of the Grisons & EQS Group FH Graubünden Verlag, Chur 2021. Dostupný z: https://f.hubspotusercontent40.net/hubfs/4749693/White%20Paper/Whistleblowing%20Report%202021_EN_final.pdf?utm_medium=email&utm_content=167244222&utm_source=hs_automation

[86] Společná tisková zpráva Transparency International, Oživení a Rekonstrukce státu, *Vláda Petra Fialy (ODS) schválila návrh zákona o ochraně oznamovatelů, který jde naproti korupci*. Vydáno 23. 11. 2022. Dostupné z: https://www.transparency.cz/vlada-petra-fialy-ods-schvalila-navrh-zakona-o-ochrane-oznamovatelu-ktery-jde-naproti-korupci/

[87] PRŮŠOVÁ, A., PETRUSEK, K. Anonymní oznámení – překážka nebo příležitost? In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 35

[88] STOLIČKA, J. Několik úvah nad právními, etickými a morálními aspekty whistleblowingu. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 20

[89] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 9 písm. a). Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

oznámením například nezajistí, že se jimi bude příslušná osoba jakkoli zabývat. I v případě, kdy se povinný subjekt rozhodne anonymní oznámení přijímat, nespadají tato oznámení do režimu ZOO, a povinný subjekt tak ve vztahu k nim nemá povinnosti ve smyslu tohoto zákona.[90] [91] Nedojde-li tak k odhalení totožnosti oznamovatele, pak obdobně jako u možnosti rozšíření předmětu oznámení uvedené v kapitole 2.3. nezakládá porušení dobrovolně převzaté povinnosti odpovědnost povinného subjektu dle ZOO.

Rozhodne-li se povinný subjekt přijímat anonymní oznámení, je dle mého názoru vhodné v rámci své interní whistleblowingové směrnice a v informaci zveřejněné způsobem umožňujícím dálkový přístup potenciálním oznamovatelům srozumitelně komunikovat, že anonymní oznámení nejsou oznámeními ve smyslu ZOO a povinný subjekt je přijímá zcela nad jeho rámec pouze jako další možná hlášení. Povinný subjekt tak bude mimo jiné minimalizovat riziko vzniku případných sporů ohledně výkladu svých povinností.[92] Ve vztahu ke zpracování osobních údajů v anonymním oznámení uvedených osob pak odkazuji na podkapitolu 2.3.1 výše.

Bylo-li anonymní oznámení podáno skrze vnitřní oznamovací systém povinného subjektu, který se nerozhodl podávání anonymních oznámení umožnit, či bylo-li podáno jiným zákonem předvídaným způsobem, nejedná se o oznámení ve smyslu ZOO a příslušná osoba či pověřený zaměstnanec nemají povinnost se jím zabývat.[93] [94] Ochrana však oznamovateli a chráněným osobám dle § 4 odst. 3 ZOO bude náležet od chvíle, kdy jejich totožnost vyjde najevo tomu, kdo je může odvetnému opatření vystavit. Zákonodárce se tak snaží poskytnout ochranu i osobám, jež podaly oznámení anonymně, a to s odůvodněním, že anonymního oznamovatele prakticky ochránit nelze do doby, než vyjde jeho totožnost najevo.[95] Se záměrem zákonodárce souhlasím, avšak dle mého názoru zde rovněž může vzniknout problém v situaci, kdy bude mít větší množství osob informaci o podání a obsahu anonymního oznámení[96] a tyto osoby začnou následně prohlašovat, že právě ony byly oznamovateli. Nebude-li pak možné s jistotou určit, kdo byl

[90] MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Příručka pro příslušné osoby podle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 10. 2. 2025, s. 16. Dostupná z: https://oznamovatel.justice.cz/

[91] PRŮŠOVÁ, A., PETRUSEK, K. Anonymní oznámení – překážka nebo příležitost? In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 26

[92] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 25

[93] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 24

[94] PRŮŠOVÁ, A., PETRUSEK, K. Anonymní oznámení – překážka nebo příležitost? In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 25

[95] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 2 odst. 2. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[96] Jelikož u anonymních oznámení není jejich obsah do okamžiku, kdy vyjde totožnost oznamovatele najevo, chráněn.

skutečným oznamovatelem, mohou zde potenciálně vyvstávat nežádoucí spory o to, komu náleží ochrana dle ZOO.

Nabízí se rovněž otázka, jak by byla řešena situace, kdy povinný subjekt v reakci na přijaté anonymní oznámení učiní vůči potenciálním oznamovatelům plošné opatření.[97] V takové situaci totiž opatření nastalo dříve, než vyšla totožnost oznamovatele najevo, a ani nebylo mířeno na konkrétní osobu. Předmětné opatření by tak s vysokou pravděpodobností nebylo posouzeno jako odvetné opatření ve smyslu ZOO, jelikož ochrana oznamovateli náleží až od okamžiku, k němuž jeho totožnost vyjde najevo.

Splní-li oznamovatel podmínku své identifikace dodatečně, je od takového okamžiku jím podané oznámení oznámením ve smyslu ZOO, a to za současné aktivace veškerých s tím spojených povinností povinných subjektů a příslušných osob či pověřených zaměstnanců.[98] ZOO však tuto problematiku vyjma důvodové zprávy[99] nijak neřeší, a bylo-li by tak podáno anonymní oznámení, které dle ZOO nemuselo být řádně uchováno, a totožnost oznamovatele vyšla najevo až po delší době od podání oznámení, pak je pravděpodobné, že si příslušná osoba již nebude jeho obsah pamatovat, a mohou zde tudíž vznikat problémy s dodržením zákonných povinností. Přijatá anonymní oznámení by tak neměla být ihned smazána či skartována.[100] Domnívám se, že by pro zamezení výše nastíněné situace mělo být v § 21 ZOO uvedeno, že povinnost vést evidenci přijatých oznámení se v přiměřeném rozsahu uplatní i na oznámení podaná anonymně, jelikož ke zjištění totožnosti oznamovatele může dojít prakticky kdykoli.[101]

2.5. Vědomě nepravdivé oznámení

Ochrana před odvetnými opatřeními dle § 7 odst. 3 ZOO nenáleží osobě, která učinila oznámení, aniž měla oprávněné důvody se domnívat, že se oznámení zakládá na pravdivých informacích. Pro taková oznámení používá ZOO legislativní zkratku „vědomě nepravdivá oznámení“ a oznamující osoba nebude v takovém případě označena jako oznamovatel. Uvedený korektiv má dle zákonodárce za cíl minimalizovat výskyt činění nepravdivých či šikanózních oznámení a jedná se zároveň o konkretizaci obecné právní zásady, že by nikdo neměl těžit ze svého

[97] MORÁVEK, J., PICHRT, J. Whistleblowing – závěry a perspektivy. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 13

[98] PRŮŠOVÁ, A., PETRUSEK, K. Anonymní oznámení – překážka nebo příležitost? In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 25–26

[99] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 2 odst. 2. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[100] PRŮŠOVÁ, A., PETRUSEK, K. Anonymní oznámení – překážka nebo příležitost? In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 27

[101] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 16, marg. 7

nepoctivého jednání dle § 6 OZ, a zásady, že zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany dle § 8 OZ.[102]

Osoba, která podala vědomě nepravdivé oznámení, nejen že není ZOO chráněna, ale dle § 23 ZOO ji rovněž hrozí pokuta s horní hranicí až ve výši 50 000 Kč. Nadto se oznamující osoba může podáním vědomě nepravdivého oznámení vystavit vzniku soukromoprávní odpovědnosti, kdy se vůči ní osoba dotčená oznámením může dovolávat nároků vyplývajících zejména z práva na ochranu osobnosti, a tedy především na náhradu újmy nebo bezdůvodného obohacení. Ve veřejnoprávní rovině pak bude záležet na závažnosti zásahu do sféry osoby dotčené nepravdivými tvrzeními, kde může oznamující osobě vzniknout odpovědnost za spáchání přestupku, či dokonce trestného činu, a to zejména trestného činu pomluvy dle § 184 TZ nebo křivého obvinění dle § 345 TZ.[103]

Problém spatřuji v označení takových nepodložených oznámení za „vědomě nepravdivá". Pojem vědomě nepravdivé evokuje, že oznamující osoba si byla nepravdivosti informací v době podání oznámení plně vědoma a měla přesto vůli takové nepravdivé oznámení podat, což by znamenalo zavinění ve formě úmyslu. Chráněnými oznámeními by v takovém případě bylo i oznámení, u kterého oznamovatel, ač subjektivně věřil v jeho pravdivost, měl a mohl vědět, že oznámení pravdivé není, což by mohl zjistit, vyvinul-li by běžnou péči vzhledem ke svému postavení a možnostem.[104] Tento výklad by pak byl v rozporu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva,[105] jíž bylo dovozeno, že ověření si pravdivosti informací je jedním z hlavních aspektů, který má zásadní význam z hlediska vážení mezi zájmy oznamovatele veřejným zájmem a zájmy dalších dotčených osob.

Z textu ustanovení § 7 odst. 3 ZOO vyplývá, že k tomu, aby se oznámení stalo „vědomě nepravdivým", stačí toliko, aby bylo učiněno, aniž měla oznamující osoba „oprávněné důvody se domnívat, že se zakládá na pravdivých informacích". Samotný nedostatek oprávněných důvodů však nemusí nutně znamenat, že si byla oznamující osoba nepravdivosti informací skutečně vědoma. Dle důvodové zprávy je pro posouzení oznámení jako vědomě nepravdivého vyžadováno prokázání zavinění alespoň ve formě její nedbalosti.[106] Tato forma zavinění bude

[102] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 7 odst. 3. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[103] Tamtéž

[104] MORÁVEK, J., PICHRT, J. Whistleblowing – závěry a perspektivy. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 11

[105] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 14277/04 Guja proti Moldavsku ze dne 12. 2. 2008 a Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 23922/19 Gawlik proti Lichtenštejnsku ze dne 16. 2. 2021

[106] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 23. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

naplněna již tím, pokud oznamující osoba věděla, že podáním nepravdivého oznámení může porušit zájem chráněný zákonem, (například pověst oznámením dotčené osoby či funkčnost oznamovacích systémů) a současně bez přiměřených důvodů (například ověření pravdivosti informací a spolehnutí se na informace z doslechu) spoléhala na to, že tento zájem neporuší.[107] Není však vyžadována vůle oznamující osoby podat oznámení, o němž si je tato osoba vědoma, že je na nepravdivých informacích založeno.

Tomu odpovídá recitál 43 Směrnice, který říká, že by ochrana neměla být poskytnuta osobám, které oznamují nepodložené zvěsti nebo informace z doslechu, a recitál 32, dle něhož by oznamovatelé pro vznik ochrany měli mít vzhledem k okolnostem a informacím, které mají k dispozici v době oznámení, oprávněný důvod se domnívat, že jimi oznamované záležitosti jsou pravdivé.

I když je pojem vědomě nepravdivého oznámení užit již ve Směrnici,[108] a to nejen v české jazykové verzi,[109] domnívám se, že pro adresáta normy z něj na první pohled neplyne, že (neoprávněné) přesvědčení oznamující osoby o pravdivosti v oznámení uvedených informací automaticky neznamená, že oznámení nemůže být vyhodnoceno jako tzv. vědomě nepravdivé. Z výše uvedených důvodů bych tak ze ZOO zcela vypustil užitou legislativní zkratku a namísto ní užil například termín „oznámení učiněné bez oprávněné víry v jeho pravdivost".

Pokud informace obsažené v oznámení nejsou pravdivé, avšak oznamovatel na základě jemu dostupných informací měl oprávněné důvody se domnívat, že pravdivé jsou, a oznámení tak podal v dobré víře, o nepravdivé oznámení dle § 7 odst. 3 ZOO se jednat nebude a oznamovateli ochrana proti odvetným opatřením náleží. Ochrany pak oznamovatel také nemůže být zbaven jen proto, že jeho oznámení bylo vyhodnoceno jako nedůvodné.[110]

2.6. Uveřejnění oznámení

Ochrana oznamovateli náleží, i pokud oznámení zveřejní například prostřednictvím sociálních sítí či médií, avšak pouze, učiní-li tak za zákonem taxativně stanovených podmínek. Tyto podmínky jsou uvedeny v § 7 odst. 1 písm. c) ZOO a cílí na situace, kdy se oznamovatel buď nedomohl řádného prošetření oznámení, prodlením by mohlo dojít k ohrožení zvláště důležitého veřejného zájmu, anebo oznamovateli či chráněné osobě podáním oznámení hrozí zvýšené riziko

[107] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 175, marg. 23

[108] Viz recitály 32 a 102 a čl. 23 odst. 2 Směrnice.

[109] Například v anglickém znění je užit termín „*knowingly false*", v německém „*wissentlich falsche*" a v polském „*świadomie nieprawdziwych*", které významově odpovídají českému „vědomě nepravdivé".

[110] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 68

vystavení odvetnému opatření.[111] Účelem ustanovení je dle důvodové zprávy vytvoření veřejného tlaku, v jehož rámci má dojít buď k předejití protiprávnímu jednání, nebo zajištění nápravy jeho škodlivého následku.

Jedná se však o prostředek *ultima ratio* a k uveřejnění oznámení by mělo dojít pouze v situaci, kdy není možné nebo vhodné oznámení podat prostřednictvím vnitřního nebo vnějšího oznamovacího systému,[112] a pouze za splnění některé z níže specifikovaných podmínek. Oznamovatel tak musí vždy pečlivě posoudit, zda je některá z podmínek naplněna. V opačném případě bude oznamovatel za své jednání odpovědný podle příslušných právních předpisů. V soukromoprávní rovině by se tak oznamovatel mohl zejména vystavit odpovědnosti vyplývající z porušení práv na ochranu osobnosti a ve veřejnoprávní rovině by se v nejzazším případě mohl, obdobně jako u nepravdivého oznámení, například dopustit trestného činu pomluvy dle § 184 TZ nebo křivého obvinění dle § 345 TZ.[113]

Uveřejnit oznámení lze dle důvodové zprávy i anonymně.[114] V takovém případě pak oznamovateli, stejně jako u anonymního oznámení podaného prostřednictvím vnitřního či vnějšího oznamovacího systému, náleží ochrana od chvíle, kdy jeho totožnost vyjde ve známost.[115]

Možnost uveřejnit obsah oznámení se však nevztahuje na informace, které jsou chráněny povinností mlčenlivosti dle AMLz. Oznamovatel tedy oznámení obsahující takové informace, nemůže uveřejnit a musí jej v souladu s § 34a AMLz podat buď prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému povinného subjektu, nebo prostřednictvím systému příslušné profesní komory či Finančního analytického úřadu.

Vzhledem k tomu, jak velkým zásahem do sféry povinného subjektu může uveřejnění oznámení být, nepovažuji níže podrobněji vymezené podmínky, za nichž je tak možné učinit, za šťastně definované. Oznamovatel totiž teoreticky může oznámení uveřejnit, i pokud povinný subjekt svůj vnitřní oznamovací systém řádně implementoval a postupoval v souladu se zákonem. Tím se úprava dostává do rozporu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva,[116] jejíž závěry

[111] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 49, marg. 6-7

[112] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 14277/04 Guja proti Moldavsku ze dne 12. 2. 2008

[113] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 7. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[114] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 7 odst. 1 písm. a) a b). Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[115] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 62

[116] Srov. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 14277/04 Guja proti Moldavsku ze dne 12. 2. 2008, Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 28274/08 Heinisch proti Německu ze dne 21. 7. 2011 a Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 21884/18 Halet proti Lucembursku ze dne 14. 2. 2023

zákonodárce v důvodové zprávě sice uvádí,[117] avšak již nereflektuje v samotném textu zákona. Judikaturou Evropského soudu pro lidská práva tak bylo dovozeno, že ve vztahu k oprávněnosti vnějšího oznamování a ke zveřejňování obsahu oznámení, resp. vyvážení zájmů, je potřeba posoudit následující kritéria: (a) zda se oznamovatel rozhodl věc nejprve řešit interně, (b) zda oznámení či jeho zveřejnění sleduje veřejný zájem, (c) zda si oznamovatel pravdivost informací dostatečně ověřil, (d) rozsah dopadu oznámení na osobu, vůči níž oznámení směřuje, (e) motiv oznamovatele, tj. ochrana veřejného zájmu, a (f) výše sankce a její dopady na oznamovatele. ZOO však výše uvedené nerespektuje,[118] když umožňuje uveřejnění oznámení, týkající se bagatelních porušení zákona, která ani nemusela být nejprve podána prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému a motiv oznamovatele není v tomto ohledu jakkoli zkoumán.

Tento rozpor je však obsažen nejen v ZOO, ale do jisté míry rovněž v jím transponovaných článcích Směrnice. Vzhledem ke skutečnosti, že Směrnice co do svého zbytku subsidiaritu vnějšího oznamovacího systému uznává a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva bylo konzistentně dovozováno, že by oznamovatel měl před uveřejněním obsahu oznámení nejprve využít jiných k tomu určených kanálů, přičemž jedním z kritérií je, zdali se rozhodl oznámení nejprve řešit interně,[119] se domnívám, že se jedná o chybu evropské whistleblowingové úpravy. Evropský zákonodárce se přitom k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva v recitálech 31 a 33 Směrnice hlásí, a i přesto, že judikatura Evropského soudu pro lidská práva není pro EU závazná, Soudní dvůr EU ve své rozhodovací praxi týkající se lidskoprávní problematiky na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva pravidelně odkazuje.[120] Považuji tak za zcela neodůvodněné, proč se evropský zákonodárce rozhodl pro vytvoření odlišného standardu pro zveřejňování oznámení.

2.6.1. Neposouzení oznámení či nepřijetí vhodného opatření

První podmínkou, za jejíhož naplnění je možné oznámení uveřejnit, je, pokud bylo oznámení podáno prostřednictvím vnitřního i vnějšího oznamovacího systému, anebo pouze prostřednictvím vnějšího oznamovacího systému a toto oznámení nebylo ve lhůtě posouzeno

[117] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz A. OBECNÁ ČÁST bod 5. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[118] MORÁVEK, J. Některé (nejen) pracovněprávní souvislosti zákona o ochraně oznamovatelů. In PICHRT, J. MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 45

[119] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 14277/04 Guja proti Moldavsku ze dne 12. 2. 2008

[120] Např. Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-506/04 Graham J. Wilson proti Ordre des avocats du barreau de Luxembourg ze dne 19 9. 2006, Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-13/94 P proti S a Cornwall County Council ze dne 30. 4. 1996 a Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-117/01 K.B. proti National Health Service Pensions Agency a Secretary of State for Health ze dne 7. 1. 2004

zákonem vyžadovaným způsobem či nedošlo k přijetí adekvátního opatření. Ochrana oznamovatele na základě uveřejnění oznámení v tomto případě nevzniká, bylo-li oznámení podáno pouze prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému, a vždy je tak nutné (neúspěšně) využít vnějšího systému vedeného Ministerstvem spravedlnosti.

Zákonodárce tímto ustanovením cílil na situace, kdy nedošlo k posouzení důvodnosti oznámení, anebo u oznámení, jež bylo vyhodnoceno jako důvodné, nedošlo k přijetí objektivně vhodného opatření.[121] Domnívám se však, že ustanovení není formulováno šťastně, když toliko uvádí, že oznámení, jež bylo podáno výše uvedenými způsoby, je možné uveřejnit, nebylo-li ve stanovené lhůtě přijato vhodné opatření, kdy následuje druhá část souvětí, jež specifikuje, že se zejména jedná o situace, kdy nebyla posouzena důvodnost oznámení a povinný subjekt nepřijal k předejití nebo nápravě jiné vhodné opatřeni. Jazykovým výkladem tak docházíme k závěru, že uvedený výčet je pouze výčtem demonstrativním, což vzhledem k povaze ustanovení nepovažuji za vhodné.

Z výše uvedené formulace není jasné, zda má oznamovatel možnost oznámení zveřejnit, bylo-li na jeho základě přijato preventivní či nápravné opatření, ale oznamovatel toto opatření nepovažuje za vhodné, či dokonce v situaci, kdy žádné opatření nebylo přijato, jelikož bylo oznámení vyhodnoceno jako nedůvodné. Souhlasím s autory praktického komentáře, že ani jedna z uvedených situací by neměla odůvodňovat uveřejnění oznámení, jelikož cílem ustanovení je reagovat na možnou nefunkčnost vnitřního a vnějšího oznamování, a nikoli zavedení institutu uveřejnění obsahu oznámení jako běžného způsobu řešení nesouhlasu oznamovatele se způsobem vyřízení jeho podnětu.[122] Pokud bychom připustili opačný výklad, postrádala by celá úprava oznamovacích systémů, posuzování důvodnosti oznámení a přijímání relevantních opatření smysl, jelikož by oznamovatel (či dokonce osoba, jejíž podnět jako oznámení nebyl posouzen) měl *de facto* vždy možnost oznámení zveřejnit a v této souvislosti požívat zákonné ochrany, což zajisté není účelem ustanovení. Tato konstrukce by pak rovněž měla obrovský potenciál ke zneužitelnosti. Posouzení důvodnosti oznámení a vyrozumění oznamovatele o jeho výsledcích, jakož i o případných povinným subjektem přijatých preventivních a nápravných opatřeních, je povinností příslušných osob a pověřených zaměstnanců a posouzení, zdali bylo oznámení posouzeno správně či zda jsou přijatá opatření adekvátní, by již nemělo být věcí oznamovatele.

[121] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 7 odst. 1 písm. c) bod 1. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[122] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 63

To ostatně vyplývá i z recitálu 79 Směrnice, jenž uvádí, že oznamovatelé by měli mít možnost oznámení zveřejnit, nebylo-li oznámení řešeno nebo nebyla přijata vhodná opatření s tím, že vhodnost má být posouzena na základě objektivních kritérií, závisejících na okolnostech jednotlivých případů. V uvedeném recitálu je rovněž uvedeno, že vhodným následným opatřením by mohlo být zejména rozhodnutí orgánů o tom, že porušení je zjevně méně závažné a že není zapotřebí následných opatření kromě ukončení řízení.[123] Důvodová zpráva k uvedenému ustanovení pak na tento recitál sama odkazuje.[124] Článek 15 odst. 1 písm. a) Směrnice, který je uvedeným ustanovením transponován, navíc uvádí toliko, že zveřejnění je možné, nebylo-li přijato žádné vhodné opatření, z čehož mnohem lépe vyplývá, že ustanovení směřuje vůči pasivitě povinného subjektu. Evropský zákonodárce tak zjevně neměl v úmyslu ponechat hodnocení vhodnosti přijatého opatření na subjektivním úsudku oznamovatele, jak by se mohlo z textu zákona jevit.

Z výše uvedených důvodů bych se tak klonil k upřesnění zmíněné formulace v § 7 odst. 1 písm. c) bod 1 ve smyslu, že oznámení je možno uveřejnit, pokud nebyla posouzena jeho důvodnost, anebo bylo-li oznámení posouzeno jako důvodné, ale nebylo přijato žádné preventivní nebo nápravné opatření, nebo je-li přijaté opatření vzhledem k obsahu oznámení zcela zjevně neúčinné. Korektiv zcela zjevně nedostačujícího opatření by tak fungoval pro opatření, která by byla přijata pouze *pro forma*, avšak každému by bylo na první pohled zřejmé, že takové opatření není schopné jakkoli ovlivnit protiprávní jednání uvedené v oznámení. Z této formulace by také jasněji vyplývalo, že se jedná o kritérium objektivní.

Výše uvedená možnost oznamovatele zveřejnit oznámení a požívat ochrany dle ZOO je značně nevýhodná pro povinné subjekty, jelikož oznamovatel má možnost oznámení zveřejnit a požívat související ochrany, aniž by oznámení nejprve podal skrze vnitřní oznamovací systém povinného subjektu.[125] Povinné subjekty, které svůj vnitřní oznamovací systém řádně zavedly, tak nemají žádnou kontrolu nad tím, rozhodne-li se oznamovatel zveřejnit oznámení, které podal Ministerstvu spravedlnosti po případném marném uplynutí lhůty pro jeho vyhodnocení. Tato možnost sice vyplývá již ze znění článku 15 odst. 1 písm. a) Směrnice, ale je dle mého názoru v rozporu s výše citovanou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, která jako kritérium

[123] Tamtéž
[124] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 7 odst. 1 písm. c) bod 1. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/
[125] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 64

pro zveřejnění oznámení uvádí předchozí neúspěšný pokus o jeho interní řešení.[126] I s ohledem na to, že Směrnice ve svých zbylých částech upřednostňuje podávání oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému (ačkoli ZOO ve svém textu předpokládanou subsidiaritu vnějšího oznamování bohužel nereflektuje[127]), se tak kloním k tomu, že pro uveřejnění oznámení, tj. krajní prostředek možného řešení protiprávního jednání, by mělo platit, že oznámení musí být nejprve bez úspěchu podáno prostřednictvím vnitřního i vnějšího oznamovacího systému, anebo jen vnějšího systému, existuje-li oprávněný důvod, proč se podání prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému nejeví jako vhodná varianta. Těmito důvody pak může být například to, že povinný subjekt nemá systém řádně nastaven, systém zjevně není důvěryhodný, či jediná příslušná osoba je zároveň osobou, proti které oznámení směřuje.

Oznámení pak dle důvodové zprávy nelze zveřejnit, bylo-li prostřednictvím vnitřního nebo vnějšího oznamovacího systému podáno anonymně, jelikož povinné subjekty a Ministerstvo spravedlnosti nejsou povinny se anonymními oznámeními zabývat.[128]

2.6.2. Bezprostřední či zjevné ohrožení veřejného zájmu

Druhou podmínkou, za jejíhož naplnění je možné oznámení uveřejnit, je, má-li oznamovatel oprávněný důvod se domnívat, že protiprávní jednání, které je obsahem oznámení, může vést k bezprostřednímu nebo zjevnému ohrožení veřejného zájmu nebo ke vzniku nenapravitelné újmy. Oprávněný důvod přitom musí být objektivní a podložený a nemůže se zakládat jen na osobních domněnkách oznamovatele.[129]

Takovými veřejnými zájmy jsou dle ZOO například vnitřní pořádek a bezpečnost, život a zdraví či životní prostředí. Za tímto výčtem je však uvedena i zbytková klauzule „jiného veřejného zájmu“, která tak výklad ponechává značně otevřený. Ačkoli důvodová zpráva uvádí, že ustanovení dopadá na situaci, kdy by nečinností oznamovatele mohlo dojít k ohrožení oblastí, na jejichž ochraně je vysoký veřejný zájem,[130] znění zákona podle mne tento záměr zákonodárce dostatečně nereflektuje. Jak bylo uvedeno výše, možnost zveřejnění obsahu oznámení má povahu *ultima ratio*, a domnívám se tak, že by v rámci ustanovení mělo být uvedeno, že toto bezprostřední

[126] Srov. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 14277/04 Guja proti Moldavsku ze dne 12. 2. 2008, Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 28274/08 Heinisch proti Německu ze dne 21. 7. 2011 a Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 21884/18 Halet proti Lucembursku ze dne 14. 2. 2023

[127] MORÁVEK, J. Některé (nejen) pracovněprávní souvislosti zákona o ochraně oznamovatelů. In PICHRT, J. MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 45

[128] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 7 odst. 1 písm. c) bod 1. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[129] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 28369/07 Balenović proti Chorvatsku ze dne 30. 9. 2010

[130] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 7 odst. 1 písm. c) bod 2. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

nebo zjevné ohrožení veřejných zájmů musí být skutečně významné intenzity. Institut zveřejňování obsahu oznámení by zajisté neměl být nadužíván pro zveřejňování zcela bagatelních ohrožení, což by měl ZOO adresátům lépe komunikovat.

Tomu odpovídá i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, dle které musí být veřejný zájem skutečně bezprostředně ohrožen a toto riziko by nemělo být oznamovatelem uměle zveličováno.[131]

Další možností úpravy ustanovení je pak zakotvení podmínky odůvodněné dobré víry oznamovatele, že právě uveřejnění oznámení je pro zabránění ohrožení veřejného zájmu nezbytné a podání oznámení skrze vnitřní nebo vnější oznamovací systém by nebylo účelné.[132] V opačném případě by vždy mělo mít přednost učinění oznámení prostřednictvím k tomu určených oznamovacích systémů.[133]

2.6.3. Zvýšené riziko odvetných opatření

Třetí podmínkou, za jejíhož naplnění je možné oznámení uveřejnit, je, má-li oznamovatel oprávněný důvod se domnívat, že v případě podání oznámení prostřednictvím vnějšího oznamovacího systému existuje, vzhledem k okolnostem případu, zvýšené riziko, že bude on nebo chráněná osoba vystaven odvetnému opatření, nebo že bude jinak ohrožen postup prošetření oznámení podaného prostřednictvím tohoto systému.

Stejně, jako je tomu v případě podmínky uvedené v podkapitole 2.6.1, i zde absentuje jakákoli vazba na možnost oznamovatele podat oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému povinného subjektu. I pokud by tak povinný subjekt řádně zavedl vnitřní oznamovací systém a tento systém byl spravován důvěryhodnou příslušnou osobou, nemohl by tím jakkoli ovlivnit možnost oznamovatele zveřejnit obsah oznámení bez nutnosti předchozího použití vnitřního oznamovacího systému.[134]

I toto opomenutí proklamované subsidiarity vnějšího oznamovacího systému vychází přímo z transponovaného článku 15 odst. 1 písm. b) bod ii) Směrnice.

[131] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 49001/07 Bathellier proti Francii ze dne 12. 10. 2010

[132] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 65

[133] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 14277/04 Guja proti Moldavsku ze dne 12. 2. 2008 a Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 49001/07 Bathellier proti Francii ze dne 12. 10. 2010

[134] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 65

2.7. Výjimky z porušení smluvní nebo zákonné povinnosti oznamovatele

Důležitou součástí ochrany oznamovatelů je i vymezení skutečností, jejichž uvedení v oznámení není porušením smluvní nebo zákonné povinnosti mlčenlivosti, a stanovení, kdy jednání oznamovatele nebo chráněné osoby v souvislosti se zjišťováním informací, které se později staly obsahem oznámení, není porušením jiné zákonné nebo smluvní povinnosti.

2.7.1. Povinnost mlčenlivosti

Problematice kolize mlčenlivostí s ochranou veřejného zájmu se věnuje § 3 odst. 1 ZOO, který stanovuje, že měl-li oznamovatel oprávněné důvody se domnívat, že oznámení bylo nezbytné pro odhalení protiprávního jednání podle § 2 odst. 1 ZOO, oznámení není porušením bankovního tajemství, smluvní povinnosti zachovávat mlčenlivost, povinnosti zachovávat mlčenlivost podle daňového řádu ani povinnosti zachovávat mlčenlivost podle jiných právních předpisů upravujících práci nebo jinou obdobnou činnost. Ve vztahu k uvedeným povinnostem mlčenlivosti tak dle zákonodárce převáží veřejný zájem na oznamování a odhalení protiprávních jednání.[135] Tato ochrana se uplatní pouze při podání oznámení a svědčí pouze oznamovateli.

Při uvedení informací jinak chráněných výše uvedenými povinnostmi mlčenlivosti v oznámení tak ochrana oznamovatelů existuje ve dvou rovinách. Oznamovatel je jednak chráněn proti odvetným opatřením, podal-li oznámení zákonem předvídaným způsobem a měl-li oprávněné důvody se domnívat, že informace uvedené v oznámení jsou pravdivé. Měl-li navíc oprávněné důvody se domnívat, že oznámení bylo nezbytné pro odhalení protiprávního jednání ve smyslu ZOO, je rovněž chráněn proti soukromoprávnímu či veřejnoprávnímu postihu z porušení mlčenlivosti. Je však také možné, že oznamovatel sice naplní požadavky pro ochranu proti odvetným opatřením, ale bude stále postižen za porušení povinnosti mlčenlivosti, jelikož nebyla naplněna podmínka nezbytnosti oznámení pro odhalení protiprávního jednání.

Bylo-li tak protiprávní jednání možné odhalit i bez uvedení informací chráněných povinností mlčenlivosti, nemůže být oznamovatel vyhozen ze své pracovní pozice, či jinak postižen v souvislosti s učiněním oznámení jako takového, může však být postižen v souvislosti s porušením mlčenlivosti, což rovněž může znamenat rozvázání pracovního poměru s oznamovatelem pro porušení povinností.[136] V oznámení by tak neměly být uváděny informace chráněné povinností mlčenlivosti, je-li oznámení možné učinit i bez jejich zahrnutí.

---

[135] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 3 odst. 1. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[136] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 33

ZOO jde ve vymezení povinností mlčenlivosti, které mohou být oznámením prolomeny, výrazně nad rámec požadavků Směrnice. Ta v recitálu 91 toliko stanovuje, že právní nebo smluvní závazky jednotlivců, jako jsou doložky o loajalitě ve smlouvách nebo dohody o mlčenlivosti či zachování důvěrnosti, by nemělo být možné využít k zabránění v oznámení, k odepření ochrany nebo k potrestání oznamovatele. ZOO však výslovně zahrnuje do prolomitelných povinností mlčenlivosti i bankovní tajemství a mlčenlivost dle daňového řádu, kde tyto povinnosti nechrání vždy pouze osobu, vůči které oznámení směřuje, ale i jiné subjekty. Pokud tak osoba jako daňový subjekt poskytne správci daně podrobné informace o svých finančních záležitostech, tyto vysoce citlivé informace se později teoreticky mohou stát předmětem oznámení a v krajním případě být i zveřejněny.[137] Domnívám se tak, že je v tomto rozsahu ZOO nadměrně extenzivní a zákonodárce důvody tohoto rozšíření dostatečně nevysvětluje. Jsem proto názoru, že se zákonodárce měl v otázce prolomitelných povinností mlčenlivosti přidržet rozsahu předvídaného Směrnicí.

Ustanovení dále vymezuje situace, kde naopak průlom do zákonné povinnosti mlčenlivosti možný není a oznamovatel bude v případě uvedení chráněných informací z porušení své povinnosti odpovědný. V první řadě se jedná o utajované informace, informace, jejichž vyzrazení by zjevně mohlo ohrozit probíhající trestní řízení, nebo informace o zvláštních skutečnostech podle zákona upravujícího krizová řízení. Dále se jedná o povinnost mlčenlivosti při výkonu právnických profesí, jejich zaměstnanců a osob, poskytující právní pomoc v řízení před soudem nebo jiným orgánem veřejné moci.[138] Poslední uvedenou kategorií je pak povinnost mlčenlivosti osob poskytujících zdravotní služby. I pokud bude některá z výše vymezených povinností mlčenlivosti porušena, oznamovateli by ve vztahu k oznámení měla stále náležet ochrana před odvetnými opatřeními. Zákonná povinnost mlčenlivosti je pak chráněna jen za předpokladu, že se oznámení týká přímo činnosti, k níž se povinnost vztahuje. Jak například uvádí důvodová zpráva, v rozporu s povinností mlčenlivosti nebude, oznámí-li advokátní koncipient jednání advokáta, mající znaky trestného činu proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti.[139]

V § 3 odst. 3 ZOO jsou nakonec vymezeny informace, které předmětem oznámení být v žádném případě nemohou. Část oznámení, která by tyto informace obsahovala, nebude považována za oznámení ve smyslu ZOO, a oznamující osoba tak v tomto rozsahu nebude chráněna nejen před porušením smluvních a zákonných povinností mlčenlivosti, ale nebude jí

[137] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 31-32

[138] Například patentoví zástupci či daňoví poradci

[139] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 3 odst. 1. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

náležet ani ochrana před odvetnými opatřeními.[140] Takovými informacemi jsou především informace bezpečnostního charakteru a mlčenlivost duchovních ve vztahu ke zpovědnímu tajemství. Pokud by podané hlášení obsahovalo uvedené informace pouze částečně, bude považováno za oznámení ve smyslu ZOO pouze co do svého zbytku.[141]

2.7.2. Zjišťování informací, které se staly obsahem oznámení

Dle § 3 odst. 2 ZOO by postiženo nemělo být ani jednání, kterým nejen oznamovatel, ale i veškeré další chráněné osoby[142] pomáhaly oznamovateli zjistit informace, které se poté staly obsahem oznámení, a to i v případech, kdy získání relevantních informací či dokumentů nebo přístup k nim vyvolává otázku občanské, správní nebo pracovněprávní odpovědnosti.

Dle důvodové zprávy se ochrana při zjišťování informací tvořících obsah oznámení vztahuje například na obchodní tajemství nebo jiné duševní vlastnictví či důvěrné informace. Tato ochrana však není poskytnuta, je-li v souvislosti se zjišťováním informací spáchán trestný čin, či pokud oznamovatelé nebo chráněné osoby neměli oprávněné důvody se domnívat, že oznámení bylo nezbytné pro odhalení možného protiprávního jednání. Zde důvodová zpráva jako příklad uvádí vynesení dokumentů z pracoviště a pořízení nedovolených fotografií.[143] Bylo-li by však toto uvedené jednání pro odhalení možného protiprávního jednání nezbytné, bylo by ustanovením chráněno. Tomu odpovídá i znění Směrnice, jež v recitálu 92 uvádí, že ochrana náleží i osobám, které odhalí obsah dokumentů, k nimž mají oprávněný přístup, pořídí jejich kopie nebo je odnesou z prostor organizace, v níž jsou zaměstnané, a to v rozporu se smluvními nebo jinými doložkami, podle kterých jsou příslušné dokumenty majetkem organizace, a osobám, které pořídí fotografie prostor organizace.

Byla-li dodržena podmínka oprávněné víry v pravdivost oznámení a jeho nezbytnosti pro odhalení oznamovaného jednání, pak je jediným limitem oznamovatele a chráněných osob, že se při zjišťování předmětných informací nesmí dopustit trestného činu. Může zde tak nastat situace, kdy má povinný subjekt, u nějž je oznamovatel zaměstnán, uloženy dokumenty s potenciálními informacemi o možném protiprávním jednáním v trezoru. Oznamovatel může trezor vylomit a k dokumentům si takto získat přístup, avšak musí si přitom dát pozor, aby jeho

[140] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 30

[141] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 33, marg. 10

[142] Na rozdíl od ochrany před důsledky porušení povinnosti mlčenlivosti, která se vztahuje výhradně na oznamovatele ve vztahu k učiněnému oznámení.

[143] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 3 odst. 2. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

postupem nevznikla škoda vyšší než 10 000 Kč, kdy by se již jednalo o trestný čin poškození cizí věci ve smyslu § 228 TZ. Pokud vznikne škoda nižší, bude oznamovatel chráněn před přestupkovou odpovědností a nebude rovněž odpovědný za škodu, kterou takovým vniknutím způsobil.[144] To platí, i bude-li později oznámení vyhodnoceno jako nedůvodné. Mělo by tak dle mého názoru být v praxi posuzováno skutečně striktně, zdali zde v době uskutečnění uvedeného jednání byly oprávněné důvody se domnívat, že byl pro učinění oznámení takový postup nezbytný.

[144] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 35

3. Vnitřní oznamovací systém a povinný subjekt

Pro odhalování a prevenci protiprávních jednání má dle recitálu 47 Směrnice zásadní význam, aby se relevantní informace dostaly rychle k těm, kdo jsou zdroji problému nejblíže, mohou jej nejlépe prošetřit a mají případně pravomoci ke zjednání nápravy. Hlavním způsobem, kterým se úprava snaží zajistit dosažení ochrany kvalifikovaných veřejných zájmů, je tak stanovení povinnosti zavést funkční vnitřní oznamovací systémy u vymezených povinných subjektů.

3.1. Vnitřní oznamovací systém

Vnitřní oznamovací systém je kanálem, jehož prostřednictvím je oznamovatelům umožněno podávání oznámení přímo u povinného subjektu. Povinné subjekty by dle § 9 odst. 2 písm. a) ZOO měly zajistit, že oznamovatelé budou schopni prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému podávat oznámení písemně i ústně či na základě své předchozí žádosti osobně. Nesouhlasí-li oznamovatel výslovně s odlišným postupem, může se s obsahem oznámení,[145] a tedy i s totožností oznamovatele seznámit pouze příslušná osoba určená povinným subjektem.

ZOO vnitřní oznamovací systém nijak blíže nespecifikuje. Důležité tak zejména je, aby povinným subjektem zvolený kanál naplňoval výše uvedená kritéria, tedy možnost písemného a ústního oznamování, ochranu obsahu oznámení a umožnění přístupu pouze ze strany určené příslušné osoby. Ač může na první pohled pojem „vnitřní oznamovací systém“ vyznívat jako něco komplikovaného, za postačující lze považovat i zřízení speciálně určené e-mailové adresy a telefonní linky s přístupy pouze pro určenou příslušnou osobu. Za vhodné řešení však nelze považovat například fyzickou „schránku důvěry“ umístěnou v přístupných prostorách povinného subjektu, kde nemůže být povinným subjektem garantována ochrana obsahu oznámení a oznamovatel by nadto byl nucen oznámení podávat způsobem, jímž by mohlo dojít k vyzrazení jeho totožnosti.

I přesto, že důvodová zpráva k § 7 ZOO uvádí, že by oznamování prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému mělo být preferovanou variantou, tato skutečnost v rámci normativního textu samotného zákona absentuje. Článek 7 odst. 2 Směrnice přitom stanovuje, že členské státy mají vybízet spíše k využívání interních kanálů pro oznamování před externími, pokud lze protiprávní jednání účinně řešit interně a pokud se oznamovatel domnívá, že nehrozí odvetná opatření. Tato subsidiarita vnějšího oznamovacího systému vůči systémům vnitřním, jak ji

[145] V neanonymizované a negeneralizované formě, z níž lze odvodit oznamovatelovu totožnost.

předpokládá Směrnice a judikatura Evropského soudu pro lidská práva,[146] bohužel není v ZOO nijak reflektována.

Ačkoli by ZOO rozhodně neměl stanovovat užití vnitřního oznamovacího systému jako podmínku pro případné následné podání oznámení Ministerstvu spravedlnosti, neboť takový požadavek by byl v rozporu s článkem 10 Směrnice, který nechává konečnou volbu oznamovacího kanálu na samotném oznamovateli, domnívám se, že skutečnost, že užití vnitřních oznamovacích systémů, tj. na úrovni nejblíže samotnému protiprávnímu jednání,[147] je preferovanou variantou oznamování, by měla být do textu zákona výslovně promítnuta.

Jak navíc upozorňuje Kalová, sousední státy jako Slovensko, Rakousko i Německo, tuto preferenci v rámci svých transpozičních legislativ reflektovaly.[148]

3.2. Povinný subjekt

Povinné subjekty jsou vymezeny v § 8 ZOO. Úprava zahrnuje široké spektrum subjektů jak z veřejného, tak i ze soukromého sektoru.

První kategorií povinných subjektů jsou dle § 8 odst. 1 písm. a) ZOO veřejní zadavatelé. Zákonodárce zvolil označení veřejných zadavatelů, jelikož český právní řád nezná Směrnicí užívaný pojem „právní subjekty ve veřejném sektoru“.[149] Veřejní zadavatelé jsou v našem právním řádu definováni v § 4 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek jako, Česká republika a její organizační složky, ČNB, státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky nebo jejich příspěvkové organizace, jiné právnické osoby, pokud byly založeny nebo zřízeny za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a jiný veřejný zadavatel je převážně financuje, může v nich uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejich statutárním nebo kontrolním orgánu.

Veřejné subjekty se tak až na dvě výjimky vždy považují za povinné subjekty dle ZOO.[150] První výjimkou jsou obce s méně než 10 000 obyvateli. Druhou výjimkou jsou právnické osoby založené nebo zřízené za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, zaměstnávající k 1. lednu příslušného kalendářního roku méně než 50 zaměstnanců. U této skupiny se tak může jednat například o příspěvkové organizace územních

[146] Viz např. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 14277/04 Guja proti Moldavsku ze dne 12. 2. 2008 a Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 21884/18 Halet proti Lucembursku ze dne 14. 2. 2023

[147] Za předpokladu, že nejde o „externí“ protiprávní jednání viz kapitola 1.2 této práce.

[148] KALOVÁ, A. *Unijní právní nástroje na ochranu oznamovatelů*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, část 7.

[149] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 8 odst. 1 písm. a). Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[150] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 73

samosprávných celků nebo o menší školy.[151] V uvedené výjimce je v rámci § 8 odst. 1 písm. a) bodu 2 uvedeno: „*zaměstnávající k 1. lednu příslušného kalendářního roku v průměru méně než 50 zaměstnanců*“. Slovní spojení „v průměru“ však nedává v kontextu věty smysl, když se má jednat o počet zaměstnanců k 1. lednu příslušného roku, a nikoli v rámci specifikovaného období, za nějž by se uvedený průměr počítal. Vzhledem k tomu, že se uvedené slovní spojení již nevyskytuje ve významově obdobné definici v § 8 odst. 1 písm. b) ZOO, a vzhledem k tomu, že důvodová zpráva i u § 8 odst. 1 písm. b) hovoří o průměru za předchozí kalendářní čtvrtletí, domnívám se, že se jedná o legislativní chybu, která vznikla úpravami starší verze textu návrhu zákona.

Nejširší kategorií povinných subjektů jsou ve smyslu § 8 odst. 1 písm. b) všichni zaměstnavatelé zaměstnávající k 1. lednu příslušného kalendářního roku[152] nejméně 50 zaměstnanců.[153] Požadavek alespoň 50 zaměstnanců vychází z článku 8 odst. 3 Směrnice, a úprava tak nemá dopadat na menší zaměstnavatele, jejichž činnost nepředstavuje významná rizika pro chráněné veřejné zájmy a pro něž by povinnosti vyplývající ze ZOO mohly představovat nepřiměřenou administrativní zátěž.[154] Jako zaměstnanci jsou počítány jak osoby v pracovním poměru nezávisle na výši úvazku, tak i osoby, vykonávající práci na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Konstrukce počtu zaměstnanců k 1. lednu příslušného kalendářního roku však dle mého názoru není vhodná. Pokud by zaměstnavatel měl například již ke 2. lednu 50 a více zaměstnanců, nebyl by i přesto daný kalendářní rok za povinný subjekt považován, v čemž spatřuji značný prostor pro možné obcházení zákona. Za vhodnější tak považuji původně zamýšlenou variantu, dle níž by byl počet zaměstnanců stanoven na základě jejich průměru za předchozí kalendářní čtvrtletí.

Dle důvodové zprávy by do rozhodného počtu zaměstnanců měli být započítáváni i agenturní zaměstnanci. Ti by tak měli být započítáváni hned dvakrát, a to jak u agentury práce, tak i u povinného subjektu, k němuž jsou dočasně přiděleni.[155] Není však jisté, do jaké míry se tato zákonodárcem zamýšlená konstrukce uplatní. Jak bylo uvedeno výše, důvodová zpráva byla v tomto ustanovení recyklována ze starší verze návrhu zákona, který počítal s průměrným počtem

[151] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 8 odst. 1 písm. a). Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[152] Ačkoli důvodová zpráva chybně uvádí průměr za předchozí kalendářní čtvrtletí.

[153] Dle přechodného ustanovení § 29 ZOO se povinnost zavést vnitřní oznamovací systém od účinnosti zákona k 1. srpnu 2023 vztahovala pouze na zaměstnavatele s nejméně 250 zaměstnanci. Pro zaměstnavatele s počtem zaměstnanců mezi 50 až 249 začala povinnost platit až k 15. prosinci 2023.

[154] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 73

[155] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 8 odst. 1 písm. b). Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

zaměstnanců za předchozí kalendářní čtvrtletí, kde by uvedená konstrukce dávala smysl. Současné znění ZOO však uvádí, že počet zaměstnanců je pevně stanoven jako počet zaměstnanců k 1. lednu příslušného kalendářního roku. Chtěl-li by se tak zaměstnavatel vyhnout vzniku povinností ze ZOO, teoreticky by mu za tímto účelem stačilo nemít na Nový rok dočasně přiděleny agenturní zaměstnance, aby celkový počet jeho zaměstnanců nedosáhl 50 a více. Chtěl-li pak zákonodárce v ZOO uplatnit výše uvedené dvojí započítávání zaměstnanců agentury práce, měl tak učinit v normativním textu zákona, nikoli pouze v jeho důvodové zprávě. Za zmínku stojí také skutečnost, že důvodová zpráva se již nijak nezmiňuje o zaměstnancích, kteří byli k povinnému subjektu dočasně přiděleni ve smyslu § 43a ZPr.

U zaměstnavatelů, kteří uvedený počet zaměstnanců naplňují, pak nezáleží na tom, zda se jedná o zaměstnavatele v soukromém či veřejném sektoru, anebo na předmětu jejich činnosti. Je-li zaměstnavatel povinnou osobou dle AMLz, jsou pro něj v rámci AMLz stanovena pravidla pro oznamování, která mají vůči ZOO povahu *lex specialis*.

Otázkou může také být, jak bude posouzena situace, kdy v České republice jako zaměstnavatel vykonává svou podnikatelskou činnost zahraniční zřizovatel formou odštěpného závodu. Odštěpný závod jakožto organizační složka zahraničního zřizovatele sice nemá vlastní právní subjektivitu,[156] ZOO však za povinné subjekty označuje i organizační složky státu, které právní subjektivitu rovněž nemají, a označení povinný „subjekt“ je tak pouze zákonnou dikcí. Zaměstnanci však budou mít pracovní poměr sjednán k zahraničnímu zaměstnavateli, který právní subjektivitu má, a může zde tak vznikat otázka, zdali se má česká úprava uplatnit na zahraničního zřizovatele, který nepodléhá českému právu a na nějž se v jeho zemi původu může rovněž vztahovat tamní whistleblowingová legislativa. Další otázkou je, jak bude v takovém případě počítán rozhodný limit jeho zaměstnanců.

Osobně se domnívám, že podniká-li zahraniční zaměstnavatel v České republice, úprava ZOO se na něj uplatní. Opačným výkladem by zde vznikl široký prostor umožňující její obcházení. Rozhodným by pak měl být pouze počet zaměstnanců pracujících pro zahraniční právnickou osobu na území České republiky, tj. v rámci jejího odštěpného závodu. Počet zaměstnanců s trvalým místem výkonu práce mimo území České republiky by do těchto limitů neměl být započítáván. Pokud by tak u samotného zřizovatele působilo přes 50 zaměstnanců, avšak jen 10 z nich v rámci jeho odštěpného závodu v České republice, nebude takový zřizovatel považován za povinný subjekt ve smyslu § 8 odst. 1 písm. b) ZOO.

[156] Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 9. 2017, sp. zn. 7 Cmo 418/2015

Třetí kategorií povinných subjektů jsou orgány veřejné moci, vykonávající působnost v oblasti správy daně z příjmů právnických osob nebo správy odvodu za porušení rozpočtové kázně. Dle důvodové zprávy zákonodárce tímto ustanovením transponuje čl. 2 odst. 1 písm. c) Směrnice.[157] Toto ustanovení Směrnice však neuvádí označení osob, které by měly být považovány za povinné subjekty, ale vymezuje věcný rozsah Směrnice, který je částí tohoto ustanovení vztažen i na daň z příjmů právnických osob. Orgány veřejné moci v roli správce daně již nadto budou povinnými subjekty dle § 8 odst. 1 písm. a) ZOO jakožto veřejní zadavatelé[158] a jejich uvedení v samostatné kategorii se proto jeví jako zcela nadbytečné. Domnívám se tak, že § 8 odst. 1 písm. c) může být ze ZOO vypuštěn.

Čtvrtou kategorií povinných subjektů jsou orgány veřejné moci vykonávající působnost a osoby vykonávající činnost podle příslušných zákonů v oblastech civilního letectví a námořní dopravy a v odvětví ropy a zemního plynu v pobřežním moři. Zaměstnavatelé vykonávající specifikované činnosti jsou považováni za povinné subjekty nezávisle na počtu svých zaměstnanců, což odpovídá znění čl. 8 odst. 4 Směrnice, dle něhož se hranice počtu 50 zaměstnanců nevztahuje na subjekty spadající do oblasti působnosti aktů EU uvedených v částech I.B a II přílohy Směrnice. Stejně jako u předchozí kategorie pak považuji za nadbytečné uvedení orgánů veřejné moci, jelikož jsou již za povinné subjekty považovány dle § 8 odst. 1 písm. a) ZOO.[159]

Pátou a poslední kategorií povinných subjektů jsou zaměstnavatelé, kteří nezávisle na počtu svých zaměstnanců vykonávají některou ze specifikovaných činností a zároveň nejsou povinnými osobami dle AMLz. Jedná se o činnosti finanční povahy, kde opět dochází k transpozici čl. 8 odst. 4 Směrnice, jelikož jsou tyto činnosti specifikovány v částech I.B a II přílohy Směrnice. Zaměstnavatelé tak v tomto případě nemusí naplnit hranici nejméně 50 zaměstnanců, aby byli považováni za povinné subjekty. Zákonem č. 32/2025 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů EU v oblasti digitalizace finančního trhu a financování udržitelnosti, byl uvedený výčet rozšířen také o obchodníky s kryptoaktivy, kteří veřejně nabízejí jiný token než token vázaný na aktiva nebo elektronický peněžní token (tzv. stablecoiny), osoby usilující o přijetí takového kryptoaktiva a vydavatele tokenu vázaného na aktiva podle MiCA.

---

[157] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 8 odst. 1 písm. c). Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[158] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 79

[159] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 80

3.2.1. Povinnosti povinného subjektu ve vztahu k funkčnosti vnitřního oznamovacího systému

Povinnosti povinného subjektu jsou vymezeny v § 9 ZOO. Odpovědnost za jejich splnění nese povinný subjekt, i pokud se rozhodne vedení svého vnitřního oznamovacího systému svěřit jiné osobě formou outsourcingu či sdílení.[160]

Hlavní povinností je určení příslušné osoby dle § 9 odst. 1 ZOO. Příslušná osoba má přístup do vnitřního oznamovacího systému, přijímá oznámení, posuzuje jejich důvodnost, komunikuje s oznamovatelem a v návaznosti na oznámení navrhuje povinnému subjektu preventivní a nápravná opatření. Příslušnou osobu může povinný subjekt zvolit buď interní, například vedoucího svého právního nebo HR oddělení, nebo externí, která s ním jinak nemusí mít nic společného. Příslušná osoba musí být zletilá, plně svéprávná a bezúhonná ve smyslu § 11 ZOO (podrobněji k příslušné osobě viz část 4.). Mimo tyto velmi obecné podmínky je však třeba dbát na to, aby osoba, která má být určena jako příslušná, mohla svou funkci řádně vykonávat a měla tak jisté právní povědomí či měla povinným subjektem jinak zajištěno právní poradenství. Toho je třeba zejména vzhledem ke složitosti oblastí úpravy ZOO a vyvažování veřejných zájmů s individuálními zájmy a soukromím jednotlivých osob při procesu interní investigace. Ačkoliv ZOO nestanovuje pro příslušné osoby žádná kvalifikační kritéria, tato plynou z povahy jejich činnosti. Zákonodárce pak činnost příslušným osobám nijak neulehčuje rozšířením oznamovatelných jednání nad rámec Směrnice a rezignací na úpravu procesu interní investigace. Lze tak předpokládat, že velké množství povinných subjektů nebude disponovat vhodnou osobou, která by mohla tuto funkci řádně vykonávat. [161]

Ačkoli jsou to příslušné osoby, které vnitřní oznamovací systém spravují, za funkčnost vnitřního oznamovacího systému v konečném důsledku odpovídá povinný subjekt. Pokud je tak například stanovena pouze jediná příslušná osoba a tato čerpá dovolenou nebo je v dočasné pracovní neschopnosti, z důvodu čehož nebudou splněny některé lhůty uvedené v ZOO, odpovědným je v takové situaci povinný subjekt.[162]

Obecně se tak jeví jako vhodné mít určeny alespoň dvě příslušné osoby. Tímto způsobem lze snížit riziko, že žádná příslušná osoba nebude nějaký čas k dispozici, anebo, že by u jediné osoby mohl nastat střet zájmů, pokud by oznámení směřovalo vůči ní samotné.[163] Jak však uvádím

---

[160] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 89

[161] MORÁVEK, J., PICHRT, J. Whistleblowing – závěry a perspektivy. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 9

[162] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 9. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[163] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 71, marg. 15

výše, osob s dostatečnou faktickou kvalifikací pro tuto funkci není mnoho, a proto bude možnost určení většího počtu interních příslušných osob pro značnou část povinných subjektů nereálná. Je-li však více příslušných osob určeno, lze v rámci vnitřního předpisu vymezit jejich jednotlivé kompetence za účelem předejití možnému vzniku kompetenčních sporů.[164] Rozdělení kompetencí by však nemělo omezovat příslušné osoby v jejich činnosti.

Další povinností ve vztahu k příslušné osobě je zajištění jejího poučení o právech a povinnostech, které pro ni ze ZOO vyplývají, a sepsání[165] písemného záznamu o tomto poučení. Ačkoli důvodová zpráva uvádí, že je tato povinnost fundamentálním předpokladem řádného fungování vnitřního oznamovacího systému,[166] ZOO nespojuje s jejím nenaplněním žádnou sankci.

Povinný subjekt je povinen zajistit možnost oznamovatelů podávat oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému písemně i ústně či na základě jejich předchozí žádosti osobně. Rozhodl-li se povinný subjekt pro zavedení vnitřního oznamovacího systému v užším smyslu, a tedy pro vyloučení osob, jako jsou například jeho dodavatelé, pak se tato povinnost vůči vyloučeným osobám nevztahuje. Oznamovatelé si mohou volně vybrat, kterým ze způsobů podávání oznámení, zavedených povinným subjektem, oznámení učiní. Nemohou si však zvolit způsob, který povinný subjekt nezavedl a neměl ani povinnost jej zavést.[167] Kontaktoval-li by tak například zaměstnanec příslušnou osobu prostřednictvím její e-mailové adresy, která však není povinným subjektem určena jako možný způsob podávání oznámení, nejedná se o oznámení ve smyslu ZOO, jelikož nebylo podáno prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému ani jiným v ZOO předvídaným způsobem.

Je pak dále nezbytné myslet na to, že na základě předchozí žádosti je nutné oznamovateli do 14 dní umožnit osobní podání oznámení příslušné osobě. Forma žádosti není v ZOO nijak upravena, z ničeho však neplyne, že samotná žádost musí být podána prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému, a je tak dle mého názoru třeba se jí zabývat i byla-li by podána způsobem jiným. Z těchto důvodů se tak jako vhodný nejeví postup některých nadnárodních společností, kdy je jediná centrálně určená příslušná osoba české dceřiné společnosti, jakožto povinného subjektu, trvale mimo Českou republiku.

---

[164] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 69, marg. 6

[165] ZOO u této povinnosti uvádí: „*povinný subjekt s příslušnou osobou o tomto poučení sepíšou záznam*“. Jsem názoru, že hovorové slovo „sepíšou“ by mělo být v ustanovení nahrazeno slovem „sepíší“.

[166] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 9 písm. c). Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[167] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 94

Povinný subjekt je dále povinen zajistit, že se s podaným oznámením bude moci seznamovat pouze příslušná osoba a bude dodržen zákaz poskytnutí údajů uvedených v § 20 ZOO. Zejména je tak třeba zabránit poskytnutí údajů, které by mohly zmařit nebo ohrozit účel oznamování, či poskytnutí informací o totožnosti oznamovatele nebo chráněné osoby či jiné informace, z nichž by se tato totožnost dala dovodit. Toho bude nejlépe dosaženo správným nastavením vnitřního oznamovacího systému a udělením přístupu k němu výlučně příslušné osobě.

Povinný subjekt pak musí zajistit plnění povinností příslušnou osobou v rámci její činnosti na poli interní investigace. Dle § 9 odst. 2 písm. e) a f) je tak povinen zajistit, že příslušná osoba ve lhůtě vyrozumí oznamovatele o přijetí oznámení, posoudí jeho důvodnost a oznamovatele následně o výsledcích tohoto posouzení informuje. ZOO však samotný proces interní investigace příslušné osoby, ač se jedná o zcela zásadní problematiku, nijak neupravuje.

3.2.2. Uveřejnění informací způsobem umožňujícím dálkový přístup

Povinný subjekt je dle § 9 odst. 2 písm. b) povinen uvést základní informace o možnostech podávání oznámení a svém vnitřním oznamovacím systému způsobem umožňujícím dálkový přístup. Účelem tohoto ustanovení je zajistit potenciálním oznamovatelům i veškerým dalším osobám jednoduše dostupnou informaci o tom, jak lze oznámení podat a kdo se bude oznámením zabývat.

Uveřejněny by měly být informace o možných způsobech podávání oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému povinného subjektu a označení příslušné osoby včetně jejích kontaktních údajů. Dále by měly být uveřejněny informace o možnostech podávání oznámení prostřednictvím vnějšího oznamovacího systému. Informace o vnějším oznamovacím systému stačí uveřejnit v rozsahu upozornění na jeho existenci a možnost jeho využití s informací, že je veden Ministerstvem spravedlnosti, a to s případným uvedením odkazu[168] na tento systém.[169] Povinný subjekt by měl rovněž uvést, rozhodl-li se vést svůj vnitřní oznamovací systém v užším rozsahu a některé kategorie oznamovatelů z možnosti podávání oznámení vyloučit, viz kapitola 1.3.

Uveřejněním způsobem umožňujícím dálkový přístup se rozumí zveřejnění prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací, tj. prostřednictvím internetu.[170] Povinné subjekty by tak ideálně měly informace uveřejnit na svých webových stránkách. Ne každý

[168] https://oznamovatel.justice.cz/chci-podat-oznameni/

[169] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 96

[170] SMEJKAL, Dálkový přístup. In HENDRYCH, D. a kol. *Právnický slovník. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/

povinný subjekt však má vlastní webové stránky. V takovém případě by informace měla být zveřejněna jinými způsoby, jako například na sociálních sítích povinného subjektu. Důležité je zde funkční hledisko, tedy aby osoba, která bude tuto informaci hledat, byla schopna ji jednoduše najít.

Správné uvedení všech v ZOO požadovaných informací a jejich jednoduchou dohledatelnost považuji z praktického hlediska za zvláště důležitou část úpravy. Neúplná, chybná či zcela absentující informace může být prvním indikátorem nesprávné implementace whistleblowingové legislativy u povinného subjektu a orgán inspekce práce či Ministerstvo spravedlnosti pak mohou na jejím základě u povinného subjektu iniciovat kontrolu.

3.2.3. Interní směrnice

Povinnost k zavedení interní whistleblowingové směrnice není v ZOO povinným subjektům výslovně stanovena, lze si však jen těžko představit, že povinné subjekty budou schopny zřídit funkční vnitřní oznamovací systém a naplnit výše uvedené povinnosti bez přijetí k tomu určeného vnitřního předpisu. Jedná se zejména o zajištění podmínek pro řádný výkon funkce příslušné osoby, úpravu jejích kompetencí a povinností, úpravu vnitřního oznamovacího systému včetně případů, kdy je tento systém například sdílen či outsourcován, vymezení osob, od kterých povinný subjekt přijímá oznámení apod.[171] Řádně přijatá a implementovaná interní směrnice může rovněž povinnému subjektu ulehčit doložení naplnění zákonných povinností v případě probíhající kontroly ze strany orgánu inspekce práce či Ministerstva spravedlnosti.

Povinné subjekty by pak měly interní whistleblowingovou směrnici zavést zejména za účelem úpravy interní investigace. Jak bylo uvedeno výše, ZOO se pro účely úpravy tolik podstatným procesem interní investigace blíže nezabývá. Důvodová zpráva v této souvislosti pouze označuje přijetí interní směrnice za vhodný postup,[172] avšak z praktického hlediska se jedná se spíše o nutnost. Dorazí-li prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému oznámení, je jen málo pravděpodobné, že příslušná osoba bude bez úpravy svých pravomocí v rámci povinného subjektu schopna oznámení ve k tomu určených lhůtách řádně vyhodnotit. Stanovena by pak měla být zejména povinnost zaměstnanců povinného subjektu k poskytnutí plné součinnosti příslušné osobě při její investigativní činnosti.[173] Pokud by tato povinnost stanovena nebyla, bude ve většině

[171] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 90, marg. 1

[172] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 11 odst. 1. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[173] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 110

případů příslušná osoba odkázána jen na informace poskytnuté oznamovateli, informace veřejně dostupné a informace, které jí další osoby poskytnou dobrovolně.[174]

Interní směrnicí lze nejen nastavit pravidla pro whistleblowing u povinného subjektu, ale zároveň zaměstnancům proces oznamování a jeho účel srozumitelně vysvětlit a poskytnout jakýsi manuál, jak tento proces probíhá. Zaměstnanci tak získají ve vnitřní oznamovací systém větší důvěru a zároveň je tak možné snížit riziko, že bude vnitřní oznamovací systém přehlcován podněty, které zjevně oznámeními ve smyslu ZOO nejsou.

Mělo by být vymezeno, kdo může oznámení podávat, a v této souvislosti i to, zda se povinný subjekt rozhodl svůj oznamovací systém zavést v užším či širším režimu. Jak bylo navíc rozebráno výše, rozhodne-li se povinný subjekt přijímat anonymní oznámení či rozšířit okruh oznamovaných jednání, je dle mého názoru vhodné, pro zamezení veškerým pochybnostem, rovněž uvést, že se v takovém případě nejedná o oznámení ve smyslu ZOO.

Je vhodné také specifikovat údaje, které by ideálně měly být v oznámení zahrnuty za účelem jeho co možná nejefektivnější posouzení. Takovými údaji mohou být například popis skutkového stavu, okruh osob, které si mohou být jednání vědomy, označení důkazů, pokud jsou oznamovateli známy atp. Oznamovatelé a chráněné osoby by měli být rovněž poučeni o ochraně, kterou jim ZOO poskytuje, a o tom, kdo a za jakých podmínek se může seznámit s obsahem oznámení a informacemi o jejich totožnosti.[175]

Směrnice by měla upravovat postup příslušné osoby po podání oznámení podle § 12 ZOO a evidenci a archivaci oznámení dle § 21 ZOO včetně mechanismu, který umožní povinnému subjektu ověřit, že příslušná osoba tyto činnosti řádně plní. Jelikož povinný subjekt sám nemůže mít k obsahu oznámení ani jejich elektronické evidenci přístup a nesmí jakkoli zasahovat do nestrannosti příslušné osoby, jeví se jako nejvhodnější zavedení povinnosti příslušné osoby informovat povinný subjekt toliko o skutečnosti, že došlo k přijetí oznámení a probíhá jeho šetření včetně případného informování o tom, v jaké fázi je toto šetření. Je však třeba, aby taková komunikace vždy probíhala v co nejobecnější možné rovině, z níž nemůže vyplynout totožnost oznamovatele či být ohrožen účel podávání oznámení. Příslušná osoba může povinnému subjektu

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Příručka pro příslušné osoby podle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 10. 2. 2025, s. 12. Dostupná z: https://oznamovatel.justice.cz/

[175] *Co by měla obsahovat interní směrnice o ochraně oznamovatelů?* 1. 4. 2023. Dostupné z: https://www.oznam.to/jak-ma-vypadat-interni-smernice-o-ochrane-oznamovatelu/

také poskytovat anonymizované statistické údaje o počtu přijatých oznámení, způsobu jejich vyřízení, okruhu oznamovaných protiprávních jednání atp.[176]

Vedle interní směrnice by pak ve vztahu k whisteblowingovému procesu nemělo být zapomenuto ani na úpravu zásad osobních údajů, jež budou v jeho rámci zpracovávány.

3.2.4. Preventivní a nápravná opatření

V návaznosti na podané oznámení je dle § 9 odst. 2 písm. g) ZOO povinný subjekt povinen zajistit přijetí vhodných opatření k nápravě nebo předejití protiprávnímu stavu. Z důvodové zprávy vyplývá, že by se uvedená povinnost měla uplatnit pouze v případě odůvodněnosti oznámení,[177] a tento závěr pak dále vyplývá také z § 12 odst. 5 ZOO. Z jazykového výkladu předmětného ustanovení však dle mého názoru tato skutečnost dostatečně neplyne. Ustanovení namísto toho uvádí, že se jedná o povinnost v návaznosti na podané oznámení, a tedy *de facto* jakékoli oznámení, které bylo učiněno způsobem předvídaným ZOO bez ohledu na jeho důvodnost. Domnívám se tak, že by měl být § 9 odst. 2 písm. g) ZOO upraven, aby záměr zákonodárce přesněji reflektoval.

Navržení vhodných preventivních a nápravných opatření je dle § 11 odst. 1 písm. b) povinností příslušné osoby, avšak to, jaké opatření povinný subjekt přijme, je čistě v jeho gesci.[178] Povinný subjekt tak není návrhem ze strany příslušné osoby vázán a může zvolit opatření jiné, bude-li se takové opatření jevit jako vhodné.[179] K opatření by však mělo být připojeno alespoň základní odůvodnění, proč bylo přijato. To pak může být použito jako součást vyrozumění oznamovatele, v případě kontroly u povinného subjektu či například v případě trestního řízení vedeného proti povinnému subjektu v souvislosti s jednáním, které bylo předmětem oznámení.[180]

Při posuzování, jaké opatření se jeví jako vhodné, by mělo být přihlédnuto ke specifikům konkrétního případu a charakteru protiprávního jednání. Zejména zdali postačí nápravné opatření, reagující na protiprávní jednání, anebo zda je zde riziko opakování protiprávního jednání, a bude tak třeba přijetí preventivního opatření, které by poměry v rámci povinného subjektu upravilo

---

[176] MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Příručka pro příslušné osoby podle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 10. 2. 2025, s. 3. Dostupná z: https://oznamovatel.justice.cz/

[177] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 9 písm. e) až g). Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[178] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 11 odst. 1 písm. b). Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[179] ŠTĚPÁNKOVÁ, K. Nad institutem příslušné osoby podle vládního návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 39

[180] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 100

pro futuro.[181] O přijatém opatření je povinný subjekt dle § 12 odst. 5 ZOO povinen příslušnou osobu neprodleně vyrozumět. Příslušná osoba následně o přijetém opatření vyrozumí oznamovatele.

3.3. Outsourcing a sdílení vnitřního oznamovacího systému

Povinný subjekt může dle § 8 odst. 2 ZOO vedením vnitřního oznamovacího systému pověřit třetí osobu a tímto způsobem svůj vnitřní oznamovací systém outsourcovat. Pověřením však není dotčena odpovědnost povinného subjektu za splnění povinností ve smyslu § 9 ZOO.

Osoba pověřená vedením vnitřního oznamovacího systému je v první řadě poskytovatelem technického řešení a jeho technické správy. Pověřená osoba však může pro povinný subjekt rovněž zajistit celkovou implementaci vnitřního oznamovacího systému do jeho prostředí, a to včetně zajištění role příslušné osoby.[182] Není-li však pověřená osoba zároveň i určenou příslušnou osobou, neměla by mít k obsahu oznámení přístup.[183]

Ze zákona pak zcela neplyne, zda umožní-li povinný subjekt osobě pověřené vedením jeho oznamovacího systému zajistit roli příslušné osoby, získává tím pověřená osoba i právo příslušnou osobu sama určit a odvolat, a to bez jakéhokoli dalšího zásahu ze strany povinného subjektu. Například § 10 odst. 6 ZOO uvádí, že je příslušná osoba povinna oznámit, že přestala splňovat podmínku bezúhonnosti pro výkon své funkce buď povinnému subjektu, nebo osobě, která byla pověřena vedením vnitřního oznamovacího systému. § 10 odst. 7 ZOO však uvádí jako následek této skutečnosti zrušení jejího určení ze strany povinného subjektu a pověřenou osobu již nezmiňuje, ačkoli může být dle znění předchozího odstavce informační povinnost příslušné osoby naplněna i vůči ní.

Outsourcovat svůj vnitřní oznamovací systém mohou jak subjekty soukromého, tak i veřejného sektoru, a to nezávisle na počtu svých zaměstnanců.[184] Pověřená osoba může vést vnitřní oznamovací systémy i pro více povinných subjektů.[185]

Kromě outsourcingu umožňuje ZOO v § 8 odst. 3 také sdílení vnitřního oznamovacího systému. Zde se však jedná o možnost určenou subjektům soukromého sektoru, které k 1. lednu

---

[181] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 101

[182] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 83

[183] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 8 odst. 2. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[184] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 62, marg. 33

[185] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 8 odst. 2. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

příslušného kalendářního roku zaměstnávaly nejvíce 249 zaměstnanců. Veřejní zadavatelé jsou z možnosti sdílení vnitřního oznamovacího systému vyloučeni s výjimkou obcí, které však mohou systém sdílet pouze mezi sebou, nikoli s dalšími subjekty.

Sdílením vnitřního oznamovacího systému se rozumí možnost sdílet nebo využít vnitřní oznamovací systém, který byl zaveden jiným povinným subjektem, a to v případě soukromoprávních povinných subjektů i včetně příslušné osoby.[186] Možnost sdílení příslušné osoby, která je v důvodové zprávě zákonodárcem uvedena, však ze znění ZOO nevyplývá, jelikož ten v § 8 odst. 3 uvádí toliko, že povinné subjekty jsou povinny určit příslušnou osobu k plnění povinností dle § 12 odst. 1 a 2 ZOO.[187] Znění uvedeného ustanovení by tak dle mého názoru mělo být upraveno tak, aby možnost sdílení příslušné osoby indikovalo. Ani v případě sdílení vnitřního oznamovacího systému pak není dotčena odpovědnost jednotlivých povinných subjektů za splnění jejich povinností ve smyslu § 9 ZOO.

3.3.1. Rozdíl mezi sdílením vnitřního oznamovacího systému a outsourcingem

Ač se mohou oba výše specifikované instituty zdát dosti podobné, jsou mezi nimi v praxi podstatné rozdíly. Hlavním rozdílem je funkční, tj. zejména datové, oddělení jednotlivých oznamovacích kanálů v případě outsourcingu.[188] Tato oddělenost plyne již ze znění důvodové zprávy, kde je uvedeno, že za sdílení vnitřního oznamovacího systému je považována i situace, kdy více povinných subjektů pověří vedením vnitřního oznamovacího systému třetí osobu a tento systém pak společně sdílí.[189]

U outsourcingu pověřená osoba vnitřní oznamovací systém, který povinnému subjektu poskytuje, sama nevyužívá.[190] Jednotlivé oznamovací systémy jsou při outsourcingu od sebe odděleny a každý by měl mít vlastní příslušnou osobu.

Pro zjednodušení si tak lze představit, že při outsourcingu chodí oznámení do systému, který je veden třetí osobou, tj. pověřenou osobou, a přístup do něj má jen určená příslušná osoba (která může a nemusí být zároveň pověřenou osobou). Tento systém je zcela oddělen od systémů jiných, a to i pokud pověřená osoba poskytuje systémy více povinným subjektům. Naproti tomu

---

[186] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 8 odst. 3. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[187] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 63, marg. 36

[188] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 62, marg. 34

[189] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 8 odst. 3. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[190] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 86

při sdílení může být pro několik povinných subjektů veden společný systém, který spravuje sdílená příslušná osoba. Do tohoto systému tak mohou dorazit oznámení týkající se kteréhokoli povinného subjektu, který jej sdílí. Sdílená příslušná osoba pak musí být v první řadě schopna určit, k jakému subjektu se podané oznámení vztahuje.

Dalším již uvedeným rozdílem je pak skutečnost, že outsourcovat svůj vnitřní oznamovací systém mohou všechny povinné subjekty, ale sdílet vnitřní oznamovací systém mohou jen povinné subjekty, které nejsou veřejnými zadavateli (s výjimkou obcí) a které mají zároveň méně než 250 zaměstnanců.

3.3.2. Sdílení vnitřního oznamovacího systému v rámci podnikatelských seskupení

Dle recitálu 55 Směrnice by subjekty v soukromém sektoru měly mít možnost přijímat a prošetřovat oznámení zaměstnanců vlastních, jakož i zaměstnanců svých dceřiných společností nebo přidružených podniků. Směrnice tak do jisté míry počítá s možností sdílení vnitřního oznamovacího systému v rámci podnikatelských seskupení ve smyslu ZOK. ZOO neobsahuje ve vztahu k podnikatelským seskupením žádná zvláštní pravidla pro možnosti sdílení nad rámec obecných ustanovení.[191] Žádná zvláštní pravidla však nejsou stanovena ani v rámci jednotlivých ustanovení Směrnice, zejména pak článku 8 odst. 6, který § 8 odst. 3 ZOO transponuje.

Důvodová zpráva uvádí, že v podnikatelských seskupeních mohou být centrální kapacity k přijímání a prošetřování oznámení sdíleny s dceřinými společnostmi, které však musí mít nejvýše 249 zaměstnanců a mít vlastní oznamovací systém. Omezení počtem zaměstnanců se pak dle důvodové zprávy neuplatní na mateřskou společnost.[192]

Důvodová zpráva tak ve vztahu k možnosti sdílení vnitřního oznamovacího systému v rámci podnikatelských seskupení působí dle mého názoru poněkud zmateně. Na jednu stranu hovoří o možnosti sdílení kapacit k přijímání oznámení, avšak poté jako podmínku uvádí, že dceřiné společnosti mají mít vlastní oznamovací systém, tj. odlišný od oznamovacího systému mateřské společnosti. Jak podotýká kolektiv autorů praktického komentáře, v takovém případě by se ve vztahu mateřské společnosti vůči dceřiným nejednalo o sdílení vnitřního oznamovacího systému, nýbrž o formu interního outsourcingu.[193] Takovýto výklad, vycházející z důvodové zprávy, by pro podnikatelská seskupení znamenal zúžení možnosti sdílet svůj vnitřní oznamovací

[191] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 86-87

[192] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 8 odst. 3. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[193] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 87

systém oproti úpravě obecné a neodpovídá účelu proklamovanému v recitálu 55 Směrnice, ani nijak nevyplývá z textu ZOO. Na základě výše uvedených důvodů se proto domnívám, že by k němu nemělo být přihlédnuto.

Lze tedy shrnout, že pro podnikatelská seskupení se ohledně samotné možnosti sdílení vnitřních oznamovacích systémů neuplatní žádná speciální pravidla a jednotlivé povinné subjekty v rámci seskupení mohou oznamovací systém sdílet za podmínky, že k 1. lednu příslušného kalendářního roku neměly 250 a více zaměstnanců. V opačném případě by povinný subjekt byl povinen zavést vlastní vnitřní oznamovací systém, který může být outsourcován mateřskou společností, avšak datově oddělen od systému sdíleného. V rámci outsourcovaného systému by také nemělo docházet ke sdílení příslušné osoby. Není zatím zcela vyřešeno, jak by bylo posouzeno, pokud by příslušnou osobou povinného subjektu s nadlimitním počtem zaměstnanců byla určena stejná osoba jako ta, která je osobou příslušnou pro sdílený oznamovací systém podnikatelského seskupení. Nelze však vyloučit, že by uvedené jednání mohlo být posouzeno jako obcházení zákona a povinný subjekt by si tak pro jistotu měl zvolit osobu odlišnou.[194]

Důvodová zpráva dále uvádí, že podá-li oznamovatel oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému, kterýž je v podnikatelském seskupení sdílen, musí být oznamovatel informován, že podané oznámení může být řešeno na centrální úrovni, tj. na úrovni celého seskupení, a nikoli pouze daného povinného subjektu. Oznamovatel však může vyhodnocení svého oznámení na centrální úrovni odmítnout.[195] Toto řešení se mi jeví jako vhodné, avšak domnívám se, že jej měl zákonodárce promítnout do textu ZOO, a nikoli pouze uvádět v důvodové zprávě, s níž se běžný adresát normy neseznámí a jež působí pouze jako výkladová pomůcka.

3.4. Specifika vnitřního oznamování u povinných osob dle AMLz

AMLz je právním předpisem stanovujícím pravidla a postupy směřující k potírání praní špinavých peněz a financování terorismu. Zákon dopadá na subjekty, které v rámci své činnosti nakládají s majetkem svých klientů či přicházejí do styku s informacemi o něm. AMLz vymezuje tzv. povinné osoby, kterým ukládá povinnosti k identifikaci a kontrole svých klientů a jejich finančních prostředků. Mezi povinné osoby dle § 2 AMLz spadají zejména úvěrové a finanční instituce jako jsou banky, spořitelny, centrální depozitář či poskytovatelé investičních služeb.

[194] Tento výklad částečně vyplývá také z odpovědi k možnosti ustanovení stejné příslušné osoby v rámci podnikatelského seskupení, v němž mezi sebou povinné subjekty nemohou vnitřní oznamovací systém sdílet, v sekci Nejčastější dotazy FAQ, viz MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Nejčastější dotazy FAQ*, Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky. Dostupné z: https://oznamovatel.justice.cz/nejcastejsi-dotazy-faq/

[195] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 8 odst. 3. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

Dále pak mezi povinné osoby patří například advokáti, soudní exekutoři, notáři, insolvenční správci či realitní makléři.

Povinné osoby dle § 2 AMLz měly již od roku 2021 povinnost zavést vnitřní oznamovací systém dle § 21 odst. 6 písm. b) AMLz. Tento systém byl součástí strategií a postupů vnitřní kontroly ke zmírňování a účinnému řízení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Uvedený systém však měl být přiměřený rozsahu a povaze činnosti povinné osoby a sloužil výhradně k podávání oznámení o porušení AMLz.[196] Povinné osoby měly povinnost zajistit přijímání i anonymních oznámení a byl uveden zákaz vystavení oznamovatele odvetnému opatření. Tím však úprava vnitřního whistleblowingu povinných osob v podstatě končila.

V AMLz tak neobsahoval žádné parametry pro vnitřní oznamovací systém ani postupy pro nakládání s oznámeními. Nebyla stanovena povinnost posouzení důvodnosti oznámení, úprava informování oznamovatele o výsledcích posouzení, přijímání preventivních a nápravných opatření a mnohé další povinnosti.[197] Především však nebyly stanoveny následky plynoucí z vystavení oznamovatele odvetným opatřením, ačkoli bylo takové vystavení uvedeným ustanovením zakázáno.[198]

Změnovým zákonem č. 172/2023 Sb., který byl přijat společně se ZOO, došlo mimo jiné také k novelizaci § 21 odst. 6 písm. b) AMLz a úpravě vnitřního oznamování u povinných osob. Nejvýznamnější částí novely je zakotvení subsidiárního užití ZOO.[199] Tím došlo k vyřešení výše nastíněného původního problému strohosti a z ní plynoucí faktické nepoužitelnosti oznamovacích mechanismů dle AMLz. Podmínky oznamování u povinných osob pak byly změnovým zákonem dále upraveny s tím, že vůči ZOO má specifická úprava obsažená v AMLz povahu *lex specialis*.

Vnitřní oznamovací systém dle AMLz musí mít zřízeny všechny povinné osoby bez ohledu na počet jejich zaměstnanců.[200] Oznámení je možné učinit o všech jednáních vymezených v § 2 odst. 1 ZOO, nikoli již jen o porušení AMLz. Hlavním specifikem oproti ZOO, které bylo obsaženo již v původní úpravě, však je skutečnost, že povinné osoby musejí přijímat i anonymní oznámení. U anonymních oznámení se tak z logiky věci neuplatní ustanovení ZOO týkající

[196] PILÍKOVÁ, In HLAVINOVÁ, M., PILÍKOVÁ, J., KABEŠ, V. *Zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 199, marg. č. 30.

[197] HANZAL, V. Whistleblowing v AML, zapomenutá právní úprava? In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 67

[198] HANZAL, V. Whistleblowing v AML, zapomenutá právní úprava? In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 71

[199] Důvodová zpráva k zákonu č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů, č. 172/2023 Dz k čl. X k bodu 1. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[200] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 203 a 204

se povinné identifikace oznamovatele a evidence jeho osobních údajů.[201] Pravidla pro informování oznamovatele se pak dle mého názoru uplatní v rozsahu, v jakém bude ve vztahu ke způsobu, jakým bylo oznámení podáno, možné oznamovatele kontaktovat. Povinná osoba také na rozdíl od povinného subjektu nemůže vyloučit přijímání oznámení od osob, které pro ni přímo nevykonávají práci nebo jinou obdobnou činnost ve smyslu § 9 odst. 2 písm. a) věta druhá za středníkem, a zúžit tak okruh možných oznamovatelů, viz kapitola 1.3.

Vnitřní oznamovací systémy povinných osob nemohou být vedeny třetí osobou, tj. nemohou být outsourcovány. Sdílet vnitřní oznamovací systém pak povinné osoby mohou pouze s vázaným zástupcem ve smyslu § 2 odst. 4 AMLz a v rámci finančních skupin. Důvodem je, že obsah oznámení může z povahy věci obsahovat informace týkající se porušení AML povinností, a to například včetně porušení povinností oznámit podezřelý obchod ve smyslu § 18 AMLz. Takové oznámení by tak obsahovalo informace, které by byly právě součástí oznámení podezřelého obchodu dle § 18 AMLz, a sdílení či outsourcing by dle důvodové zprávy znamenal riziko, že se o této informaci dozví třetí osoba, což by bylo v rozporu s čl. 39 AML směrnice.[202] Čl. 33 odst. 1 písm. a) AML směrnice pak rovněž zakotvuje povinnost podat oznámení podezřelého obchodu pouze uvnitř povinné osoby.

Jak však bylo popsáno výše, outsourcingem vnitřního oznamovacího systému je situace, kdy povinná osoba pověří vedením svého oznamovacího systému třetí osobu, což se může nebo nemusí pojit i s poskytnutím příslušné osoby. Outsourcingem však také může být toliko poskytnutí technického řešení. Zákaz outsourcingu by se tak měl na povinné osoby vztahovat tehdy, pokud by vedení oznamovacího systému zahrnovalo zpracování obsahu oznámení. Zákaz by se pak uplatnit neměl, jedná-li se čistě o technický outsourcing, jelikož takto striktní výklad by vedl k závěrům, že pro přijímání oznámení nelze užít *de facto* jakýkoliv software zajišťovaný třetí osobou, jako jsou například e-mailové schránky.[203]

Z výše uvedeného důvodu povinnosti mlčenlivosti pak povinná osoba nemůže jako příslušnou osobu určit osobu externí, ale pouze osobu v rámci své organizace. Oznámení o porušení AMLz navíc nelze podávat prostřednictvím vnějšího oznamovacího systému Ministerstvu spravedlnosti a není ani možné jej zveřejnit. Vnější oznámení o porušení AMLz

[201] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 205

[202] Důvodová zpráva k zákonu č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů, č. 172/2023 Dz k čl. X k bodu 1. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[203] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 206

mohou být činěna prostřednictvím systémů zřízených Finančním analytickým úřadem a příslušnými profesními komorami dle § 34a AMLz.

4. Příslušná osoba

Příslušná osoba je základním stavebním kamenem vnitřního oznamovacího systému.[204] Tato osoba má do oznamovacího systému přístup, přijímá do něj podaná oznámení, posuzuje jejich důvodnost, komunikuje s oznamovatelem a v návaznosti na důvodná oznámení navrhuje povinnému subjektu preventivní a nápravná opatření.[205] Příslušná osoba má rovněž povinnost postupovat při výkonu své funkce nestranně a zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se při tomto výkonu dozvěděla.

Jak bylo rozebráno v podkapitole 3.2.1., určení příslušné osoby je povinností povinného subjektu. Ten může příslušnou osobu zvolit buď jako interní, například vedoucího svého právního nebo HR oddělení, nebo externí, která s povinným subjektem jinak nemusí mít nic společného, například advokáta.

Příslušná osoba dle § 11 odst. 1 písm. d) ZOO plní v rámci své činnosti pokyny povinného subjektu, pokud tyto pokyny neohrožují výkon její činnosti podle ZOO. Za řádný výkon své funkce navíc příslušná osoba nesmí být jakkoli postihována. Takový postih příslušné osoby ze strany povinného subjektu je přestupkem dle § 26 odst. 1 písm. i) ZOO. Postihem příslušné osoby můžeme rozumět jakýkoli negativní zásah do její právní sféry jako například nepřiznání nenárokové složky mzdy, zbavení vedoucí pozice, neschválení dovolené apod.[206] Jedná se tak o jakousi obdobu odvetných opatření, avšak nikoli vůči oznamovateli ale vůči příslušné osobě.[207] Na rozdíl od oznamovatelů není pro příslušnou osobu v tomto případě stanoveno obrácení důkazního břemene.

4.1. Podmínky pro výkon funkce příslušné osoby

Dle § 10 odst. 1 ZOO může být příslušnou osobou pouze fyzická osoba, která je současně bezúhonná, zletilá a plně svéprávná. Nad rámec uvedeného však ZOO na funkci příslušné osoby žádné speciální požadavky výslovně nestanovuje.[208] Otázka zletilosti a plné svéprávnosti v praxi nečiní problém. Dle § 30 odst. 1 OZ člověk nabývá zletilosti dovršením 18 roku věku, přičemž plně svéprávným se stává právě zletilostí. Dojde-li však k omezení svéprávnosti již určené

[204] MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Příručka pro příslušné osoby podle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 10. 2. 2025, s. 2. Dostupná z: https://oznamovatel.justice.cz/

[205] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 9. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[206] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 11 odst. 2. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[207] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 96, marg. 20

[208] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 82, marg. 1

příslušné osoby, není zřejmé, k jakému okamžiku dojde k zániku funkce, tedy zda tak nastane již s právní mocí rozhodnutí, nebo v přiměřené lhůtě poté.[209]

Za bezúhonnou osobu je pak dle ZOO považována osoba, která nebyla pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin, pro který TZ stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby více než 2 roky, nebo pro trestný čin (i neúmyslný) spáchaný v souvislosti s výkonem práce nebo jiné obdobné činnosti. Svou bezúhonnost osoba dokládá výpisem z rejstříku trestů, který nesmí být starší než 3 měsíce, a v případě osob které nejsou státními občany ČR jiným způsobem uvedeným v § 10 odst. 3 ZOO.

Za bezúhonnou pak rovněž není považována osoba, která byla v posledních 5 letech pravomocně uznána vinnou z přestupku podle § 24 odst. 1 ZOO, tj. kterýkoliv z přestupků, který může příslušná osoba v souvislosti se svou funkcí spáchat. Bezúhonnost se pro tento případ prokazuje jejím čestným prohlášením.

Pokud příslušná osoba přestane podmínku bezúhonnosti splňovat, je dle § 10 odst. 6 ZOO povinna to povinnému subjektu nebo osobě pověřené vedením vnitřního oznamovacího systému oznámit do 10 dní ode dne, kdy k tomu došlo. Dozví-li se povinný subjekt, že příslušná osoba přestala podmínku bezúhonnosti splňovat, je povinen bez zbytečného odkladu zrušit určení této osoby. Pokud byla tato příslušná osoba jedinou v této funkci, je povinný subjekt zároveň povinen určit příslušnou osobu jinou. ZOO se však již dále nevěnuje tomu, jakou formou má být určení zrušeno.[210]

Důvodová zpráva zmiňuje, že povinný subjekt by měl při výběru příslušné osoby zohlednit i její odborné a morální předpoklady,[211] tento požadavek však již zákonodárcem nebyl do textu ZOO promítnut. Jak přitom bylo uvedeno v podkapitole 3.2.1., je mimo uvedené obecné podmínky třeba dbát na to, aby osoba, která má být určena jako příslušná, mohla svou funkci řádně vykonávat, a měla tak jisté právní povědomí či měla povinným subjektem jinak zajištěno právní poradenství.[212]

Nelze přitom ponechat stranou šíři problematiky, kterou se příslušná osoba může zabývat a o které by měla mít dostatečné povědomí pro řádný výkon své funkce. Jedná se například o vyhodnocování naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu, dodržování pracovněprávních

---

[209] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 83, marg. 6

[210] PRUNNER, P. *Několik otázek k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů*. Právní rozhledy, 2022, č. 7, s. 257-261. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/

[211] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 10 odst. 1. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[212] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 106

předpisů, porušení právních předpisů v oblasti daně z příjmů právnických osob atd. Příslušná osoba může jen na základě tohoto výčtu vykonávat činnosti, které se částečně překrývají s agendou státních zástupců, úředníků inspektorátů práce či finančních úřadů. Z podstaty této funkce jsou tak na příslušnou osobu fakticky kladeny mnohem vyšší nároky než pouhá zletilost, plná svéprávnost a bezúhonnost.[213]

4.2. Postup příslušné osoby ve vztahu k oznámení

Jádrem činnosti příslušné osoby je příjem oznámení, posuzování jeho důvodnosti a následné navrhování adekvátních preventivních nebo nápravných opatření, je-li oznámení vyhodnoceno jako důvodné. V rámci whistleblowingového procesu pak příslušná osoba s oznamovatelem komunikuje a o výsledcích posouzení jím podaného oznámení jej informuje. S výjimkou zcela zjevně nedůvodných oznámení nebo hlášení, která nenaplňují definici oznámení, je za tímto účelem často nutné i provedení interní investigace.

4.2.1. Přijetí oznámení

Oznamovatel může své oznámení příslušné osobě podat prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému, a to buď písemně, ústně, anebo na základě své předchozí žádosti do 14 dnů osobně. Příslušná osoba je povinna oznámení přijmout, v opačném případě se může dopustit přestupku podle § 24 odst. 1 písm. b) ZOO, na jehož základě jí může být uložena pokuta s horní hranicí až ve výši 50 000 Kč. Zároveň v případě pravomocného rozhodnutí o spáchání tohoto přestupku nebude považována za bezúhonnou ve smyslu § 10 odst. 2 písm. b) ZOO, čímž ztratí způsobilost k výkonu své funkce.

Ačkoli ZOO neuvádí, co přesně se přijetím oznámení a v této souvislosti i jeho odepřením rozumí, z logiky věci se bude o spáchání výše uvedeného přestupku jednat zpravidla v souvislosti s ústně podávanými oznámeními. Oznámení podávaná písemně budou povětšinou přijata automaticky jejich doručením do sféry příslušné osoby prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému. Druhou možností je, že by se za okamžik přijetí považoval okamžik, kdy se příslušná osoba s obsahem písemně podaného oznámení seznámí, avšak tato možnost nedává s ohledem na funkčnost oznamování velký smysl.[214] Při pasivitě příslušné osoby u písemně podávaných

[213] PRUNNER, P. *Několik otázek k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů*. Právní rozhledy, 2022, č. 7, s. 257-261. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/

[214] MORÁVEK, J., PICHRT, J. Whistleblowing – závěry a perspektivy. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 10

oznámení se tak nebude jednat o přestupek odepření přijetí oznámení, ale o neposouzení jeho důvodnosti podle § 25 odst. 1 písm. b).[215]

O přijetí oznámení je příslušná osoba povinna do 7 dnů písemně informovat oznamovatele, z čehož jsou stanoveny dvě výjimky, a to, pokud oznamovatel požádal příslušnou osobu, aby jej o přijetí oznámení nevyrozumívala, nebo je zřejmé, že by vyrozuměním došlo k prozrazení totožnosti oznamovatele. Domnívám se však, že by ZOO měl připustit další výjimku, a to v situaci, kdy příslušná osoba nemá způsob, jakým oznamovatele kontaktovat, jelikož oznamovatel sice uvedl svou totožnost, avšak nezanechal na sebe jakékoli kontaktní údaje a případná možnost kontaktování neplyne ani ze způsobu, jakým bylo oznámení podáno.[216]

4.2.2. Posouzení důvodnosti oznámení

Pro posouzení důvodnosti oznámení je v § 12 odst. 3 ZOO stanovena příslušné osobě lhůta 30 dnů ode dne přijetí oznámení, po nichž je povinna oznamovatele o výsledcích posouzení informovat (s obdobnými výjimkami jako u informování o přijetí oznámení). Tato lhůta počíná plynout až od okamžiku, kdy je oznámení skutečně podáno, a je-li tak oznámení podáváno postupně, např. z důvodu rozsáhlého důkazního materiálu, lhůta počíná běžet až jeho podáním v kompletním rozsahu.[217] Lhůta může být ve skutkově nebo právně složitých případech dvakrát prodloužena, o čemž musí být oznamovatel písemně vyrozuměn, a to spolu s důvody pro takové prodloužení. Maximální možná doba pro posouzení důvodnosti oznámení je tak v ZOO stanovena na 90 dní. Lhůta pouhých 30 dní se však ve většině případů jeví jako nereálná, a zpravidla tak bude k jejímu prodlužování docházet. Směrnice přitom v článku 9 odst. 1 písm. f) jako základní lhůtu pro poskytnutí zpětné vazby oznamovateli stanovuje lhůtu 3 měsíců. Lhůta dle Směrnice navíc počíná běžet až od potvrzení o přijetí oznámení, a pokud nebylo potvrzení učiněno, pak od uplynutí 7denní lhůty od podání oznámení.

Zákonodárce se však rozhodl pro přísnější úpravu, než je předvídána Směrnicí. Svůj důvod pro zvolení této úpravy pak dle mého názoru dostatečně neobhajuje, uvádí-li v důvodové zprávě toliko, že se má jednat o příznivější podmínky pro oznamovatele za účelem jejich včasného informování s tím, že tato lhůta má být pro obdobné úkony standardní a má představovat vyvážené

[215] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 185

[216] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 125

[217] MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Příručka pro příslušné osoby podle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 10. 2. 2025, s. 6. Dostupná z: https://oznamovatel.justice.cz/

řešení pro obě strany, jelikož by příslušná osoba měla mít dostatek času na vyřízení věci.[218] Předně není zřejmé, jaké obdobné úkony, ve vztahu k posouzení důvodnosti oznámení, měl zákonodárce na mysli. Zejména však v praxi půjde o jen velmi malé procento oznámení, která se podaří posoudit ve 30denní lhůtě od jejich přijetí.[219]

Příslušná osoba bude muset nejprve posoudit, zdali je přijaté hlášení oznámením ve smyslu ZOO, dále se bude muset seznámit s případnými doloženými listinami a dalšími důkazy, provést interní investigaci, která však není v ZOO upravena, a v jejím rámci zpravidla činit rozhovory s oznamovatelem a s v oznámení uvedenými či jinak oznámením dotčenými osobami, opatřit si příslušné dokumenty a jiné podklady, seznámit se s nimi, věc případně v obecné rovině konzultovat s advokátem či právním oddělením, ze zjištěných informací vyvodit závěr o důvodnosti či nedůvodnosti oznámení a navrhnout povinnému subjektu vhodná preventivní či nápravná opatření. Nevyrozumění oznamovatele o výsledcích posouzení oznámení ve stanovené lhůtě je přestupkem příslušné osoby podle § 24 odst. 1 písm. c), na jehož základě může být příslušné osobě nejen uložena pokuta s horní hranicí až ve výši 20 000 Kč, ale může rovněž ztratit způsobilost pro výkon funkce.

Přitom je třeba vzít v potaz skutečnost, že příslušné osoby budou ve většině případů zaměstnanci povinného subjektu, kteří nejsou specializováni pouze na výkon činnosti příslušné osoby a jejichž pracovní náplní není pouze starost o whistleblowing, ale i další agendy v rámci povinného subjektu.[220] Ačkoli se tak komentářová literatura sice shoduje, že by neměla být možnost prodloužení lhůty využívána automaticky,[221] [222] mělo by dle mého názoru být z výše uvedených důvodů možné uplatnit důvod skutkové složitosti věci ve většině nikoli zcela zjevně nedůvodných případů.

Z výše uvedených důvodů nepovažuji přísnější úpravu ZOO za jakkoli účelnou, naopak v ní spatřuji další z příkladů neodůvodněného gold-platingu. Domnívám se tak, že se zákonodárce měl přidržet znění Směrnice a lhůtu ponechat jako tříměsíční, počínající běžet vyrozuměním oznamovatele o přijetí oznámení, nebo marným uplynutím 7denní lhůty k tomuto vyrozumění.

---

[218] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 12 odst. 2 a 3. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[219] S výjimkou zcela zjevně nedůvodných oznámení nebo hlášení, která nenaplňuj definici oznámení ve smyslu ZOO.

[220] KALOVÁ, A. *Unijní právní nástroje na ochranu oznamovatelů*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, kapitola 7.1

[221] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 126

[222] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 104, marg. 11

4.2.3. Navržení preventivních a nápravných opatření

Jak bylo uvedeno v podkapitole 3.2.4 výše, v návaznosti na oznámení, které bylo posouzeno jako důvodné, je dle § 11 odst. 1 písm. b) příslušná osoba povinna povinnému subjektu navrhnout vhodná preventivní nebo nápravná opatření, ledaže by tím došlo k prozrazení totožnosti oznamovatele nebo chráněných osob. Povinný subjekt není návrhem příslušné osoby vázán a může zvolit jiná opatření, která považuje za vhodná, a o jejich přijetí má povinnost příslušnou osobu neprodleně informovat. Příslušná osoba by pak bez zbytečného odkladu měla o přijatých opatřeních informovat oznamovatele (s obdobnými výjimkami jako u informování o přijetí oznámení). ZOO však s případným nesplněním této povinnosti příslušné osoby nespojuje s žádnou sankci.[223]

V procesu navrhování preventivních a nápravných opatření považuji za poněkud problematickou druhou větu § 12 odst. 5 ZOO, dle které: „*Je-li oznámení podáno u příslušné osoby povinného subjektu, pro který oznamovatel nevykonává práci nebo jinou obdobnou činnost, navrhuje příslušná osoba nápravná opatření osobě, pro kterou oznamovatel vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost, nevylučuje-li to povaha věci.*“ Toto souvětí dopadá na situace, kdy povinný subjekt zavedl vnitřní oznamovací systém v širším rozsahu a přijímá oznámení i od osob, které pro něj nevykonávají práci, například jeho dodavatelé.[224]

Podal-li by takový „nepracovník“ povinnému subjektu oznámení o protiprávním jednání, k němuž u tohoto povinného subjektu dochází, a to prostřednictvím jeho vnitřního oznamovacího systému, postrádá jakýkoli smysl, aby příslušná osoba navrhovala možná opatření k nápravě tomu povinnému subjektu, pro nějž oznamovatel vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost, u nějž k oznamovanému jednání nedochází. Věta tak zjevně směřuje na podávání oznámení o protiprávních jednáních, k nimž dochází u jiného povinného subjektu, než u kterého je oznámení podáno.

Jak jsem již podrobně rozvedl v kapitole 1.2., možnost podávání oznámení o protiprávních jednáních, která nemají s povinným subjektem jakoukoli spojitost, a to prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému tohoto subjektu, považuji za zcela nelogickou a jdoucí proti smyslu a účelu Směrnice, zejména proti jejímu recitálu 47, dle nějž by se relevantní informace měly dostat rychle k těm, kdo jsou zdroji problému nejblíže, mohou jej nejlépe prošetřit a mají případně pravomoci ke zjednání nápravy. Takovou osobou zjevně není příslušná osoba povinného subjektu,

[223] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 129

[224] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 12 odst. 5. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

u nějž k oznamovanému jednání nedochází a kde ani nelze provést jakoukoli investigaci, na jejímž základě by bylo možné učinit závěr o důvodnosti či nedůvodnosti oznámení, tedy zda je přijetí jakéhokoli opatření zapotřebí.[225]

Lze si představit situaci, kdy protiprávní jednání, k němuž dochází u povinného subjektu oznamovatele, bude mít spojitost s povinným subjektem, u nějž bude oznámeno. Půjde například o situaci, kdy u první společnosti dochází při dodávkách pro společnost druhou k využívání nekvalitních a zdravotně závadných materiálů, a zaměstnanec první společnosti o tom společnosti druhé učiní oznámení. V takovém případě bude například vhodné provést analýzu dodávek, na jejímž základě by bylo možné důvodnost oznámení ověřit. Ani v uvedeném případě se mi však nejeví jako účelné, aby byla situace řešena primárně prostřednictvím navržení opatření společnosti, u níž k těmto porušením předpisů dochází. ZOO nijak neřeší vztah k whistleblowingovému procesu, který proběhl u odlišného povinného subjektu, a zejména pak k opatřením, která jsou mu navržena příslušnou osobou takového subjektu. Naplněna tak podle mě nejsou ani kritéria uvedena v recitálu 47 Směrnice.

Domnívám se proto, že by druhá věta mohla být z § 12 odst. 5 ZOO odebrána, nebo alespoň pozměněna, tak aby z jejího znění vyplývalo, že oznamovaná jednání musí mít souvislost s povinným subjektem, u nějž jsou oznamována, a navržení preventivních a nápravných opatření externímu povinnému subjektu je pouze možností příslušné osoby, jeví-li se jí takový postup vzhledem k okolnostem jako účelný.

4.3. Investigativní činnost příslušné osoby

Interní investigace je klíčovou činností příslušné osoby v rámci posouzení, zdali je přijaté oznámení důvodné, či nikoli. Investigativní činnost příslušné osoby ve whistleblowingovém procesu nastupuje poté, co bylo oznámení přijato a posouzeno jako oznámení ve smyslu ZOO. Jak již bylo v této práci na několika místech zmíněno, postup interní investigace není v ZOO nijak upraven a příslušné osoby, jakož i povinné subjekty tak v praxi často narážejí na mnohá úskalí a nejasnosti.

Jak jsem již rovněž uvedl, domnívám se, že se interní investigace v rámci povinného subjektu neobejde bez související řádně implementované interní whistleblowingové směrnice, která by tento proces upravovala a která by zejména stanovovala všem zaměstnancům a dalším

[225] Pokud by pak bylo možné takovou investigaci u odlišného povinného subjektu provést, lze si představit zneužitelnost takového výkladu ke konkurenčnímu boji viz PRUNNER, P. *Několik otázek k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů*. Právní rozhledy, 2022, č. 7, s. 257-261. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/

osobám v rámci povinného subjektu povinnost plné součinnosti s příslušnou osobou.[226] [227] Příslušná osoba totiž nemá žádné zmocnění k vynucení si této součinnosti, které by vyplývalo přímo ze zákona.[228] Není-li tak příslušná osoba například přímým nadřízeným některého ze zaměstnanců povinného subjektu a tento zaměstnanec jí odmítl zpřístupnit pro oznámení důležité dokumenty, příslušná osoba by se s nimi nemohla seznámit a oznámení řádně posoudit, což jde v konečném důsledku k tíži povinného subjektu.

Ačkoli je na řádném posouzení důvodnosti oznámení veřejný zájem, měla by interní investigace vždy proběhnout v rozsahu přiměřeném oznamovanému jednání. Tento veřejný zájem pak v obecné rovině nepřeváží nad právy zaměstnanců povinného subjektu či jiných osob. Hlavními limity tak v této souvislosti budou ustanovení ZPr. a GDPR,[229] přičemž nejzásadnějším omezením příslušné osoby je ustanovení § 316 ZPr. Toto ustanovení vyvažuje právo zaměstnavatele na ochranu svého majetku a právo zaměstnance na ochranu soukromí. Zaměstnavatel a jeho prostřednictvím příslušná osoba, je oprávněn provádět kontrolu zaměstnanců v nezbytném rozsahu. Dle odst. 2 uvedeného ustanovení však nesmí zaměstnavatel bez závažného důvodu spočívajícího ve zvláštní povaze své činnosti narušovat soukromí zaměstnance na pracovištích a ve společných prostorách zaměstnavatele tím, že jej podrobuje otevřenému nebo skrytému sledování, odposlechu a záznamu jeho telefonických hovorů, kontrole listovních zásilek nebo kontrole elektronické pošty adresované zaměstnanci.

Ačkoli tak může být například kontrola elektronické pošty osoby, vůči které oznámení směřuje, jedním z nejúčinnějších způsobů jak zjistit, zda k oznamovanému jednání skutečně došlo, je možné k ní přistoupit pouze v mezích výše uvedeného ustanovení.[230] V rámci interní investigace je tak možné vstoupit do pracovní e-mailové schránky zaměstnance a seznámit se s obsahem e-mailových zpráv, bude-li při tom šetřeno soukromí zaměstnance a zpřístupněny pouze zprávy, jejichž hlavička indikuje, že se jedná o pracovní a pro účely oznámení relevantní korespondenci, nikoli o osobní e-mailovou zprávu zaměstnance. V případě, že osobní charakter zprávy není z její hlavičky zřejmý, avšak vyplyne po otevření zprávy, je příslušná osoba povinna takovou zprávu

[226] Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023 Dz k § 11 odst. 1. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

[227] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 90, marg. 1

[228] MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Příručka pro příslušné osoby podle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 10. 2. 2025, s. 12. Dostupná z: https://oznamovatel.justice.cz/

[229] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 113

[230] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 114

okamžitě zavřít a v jejím prohlížení nepokračovat.[231] Vstup do e-mailové schránky zaměstnance by měl být rovněž dokumentován v podobě zápisu s uvedením důvodu a způsobu vstupu včetně osvědčení, že nebylo nadměrným způsobem zasaženo do práv zaměstnance.[232]

Kromě kontroly e-mailové korespondence pak bude investigace probíhat většinou prostřednictvím přezkoumání relevantních dokumentů, obchodních případů či prostřednictvím vedení rozhovorů s osobami uvedenými v oznámení. V rámci těchto rozhovorů se pak jeví jako vhodné pořízení zvukového záznamu. Ten může být pořízen pouze se souhlasem všech zúčastněných. Záznam může být zúčastněným osobám poskytnut k doplnění obdobně, jako ZOO stanovuje v § 19 pro ústní oznámení.

Příslušná osoba by během investigace měla postupovat vždy tak, aby nedošlo ke sdělení totožnosti oznamovatele nebo chráněné osoby, neprojeví-li ti s takovým postupem svůj předchozí písemný souhlas. Může však nastat situace, kdy bude třeba obsah oznámení či jeho relevantní část konzultovat například s advokátem či příslušným oddělením povinného subjektu. Příslušná osoba může za tímto účelem obsah oznámení poskytnout, avšak pouze nedojde-li tím ke zmaření nebo ohrožení účelu podávání oznámení ve smyslu § 20 odst. 1 ZOO. Neprojeví-li tak oznamovatel nebo chráněná osoba svůj předchozí písemný souhlas ve smyslu § 20 odst. 2 ZOO s tím, že bude s jejich totožností seznámena další určená osoba, je možné obsah oznámení sdělovat jen v anonymizované formě, která neobsahuje informace o totožnosti výše uvedených osob. Oznámení by mělo být případně také generalizováno způsobem, aby nebylo možné tuto identitu jakkoli dovodit.[233]

4.4. Advokát jako příslušná osoba

Povinný subjekt může jako příslušnou osobu určit buď osobu interní, nejčastěji svého zaměstnance, nebo osobu externí, která není součástí jeho organizační struktury. Příslušná osoba přitom pro řádný výkon své funkce musí disponovat jistým právním povědomím, nebude-li jí jinak zajištěno právní poradenství. Z tohoto pohledu se jako vhodná volba na funkci příslušné osoby mohou jevit advokáti, a to z důvodu své komplexní právní erudice, zákonné povinnosti mlčenlivosti a dodržování dalších profesních povinností vyplývajících z etického kodexu.[234]

---

[231] JELÍNEK, T. In VALENTOVÁ, K., PROCHÁZKA, J., JANŠOVÁ, M., ODROBINOVÁ, V., BRŮHA, D. a kol. *Zákoník práce. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1015, marg. č. 24

[232] JELÍNEK, T. In VALENTOVÁ, K., PROCHÁZKA, J., JANŠOVÁ, M., ODROBINOVÁ, V., BRŮHA, D. a kol. *Zákoník práce. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1015, marg. č. 25

[233] MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Příručka pro příslušné osoby podle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 10. 2. 2025, s. 13. Dostupná z: https://oznamovatel.justice.cz/

[234] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 85

Některé zdroje pak vyzdvihují zejména nezávislost advokáta, a tedy jeho nestrannost coby příslušné osoby, což je další podmínkou řádného výkonu této funkce.[235]

Výkon funkce externí příslušné osoby advokátem je však o něco komplexnější problematikou, než se může na první pohled jevit. Dle § 16 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, je advokát povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta. V mezích právních předpisů je advokát povinen důsledně uplatňovat ve prospěch klienta a k prosazení jeho oprávněných zájmů veškeré zákonné prostředky, které v konkrétním případě považuje za prospěšné.[236] Je-li advokát externí příslušnou osobou, je z povahy věci jeho klientem povinný subjekt.[237]

Oznámení dle ZOO se týkají protiprávních jednání, ke kterým zpravidla dochází u povinného subjektu a která mu tak často mohou být přičitatelná, či přímo směřují proti jeho společníkům a orgánům. Vyvstává tak logická otázka, zdali při výkonu funkce příslušné osoby advokátem, jakožto služby poskytované klientovi, nemůže dojít ke střetu zájmů, a zda je tak funkce příslušné osoby s výkonem advokacie slučitelná. Pokud by předmětem oznámení bylo například jednání, které má znaky trestného činu, a advokát by takové oznámení vyhodnotil jako důvodné, informováním o výsledcích posouzení oznámení by *de facto* informoval oznamovatele o možnosti (či v případech dle § 368 TZ přímo povinnosti) podat proti svému klientovi trestní oznámení.

Jak bylo uvedeno výše, advokát je při výkonu advokacie povinen hájit zájmy klienta a je povinen mlčenlivostí ve vztahu ke všem informacím, o nichž se při výkonu advokacie dozvěděl, a to i ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení.[238] To je však v uvedeném případě v rozporu s požadavky na nestranný výkon funkce příslušné osoby dle ZOO. Pokud by navíc následně advokát povinný subjekt zastupoval v řízení, zahájeném na základě jím vyhodnoceného oznámení, a nadto disponoval informací o totožnosti oznamovatele, je zde možný střet zájmů zcela evidentní.

Povinnost loajality a mlčenlivosti je naprosto imanentní součástí vztahu mezi advokátem a klientem, a osoba advokáta se tak na základě výše uvedeného případu může pro výkon funkce příslušné osoby jevit jako naprosto nevhodná.[239]

---

[235] MÁLEK, J., MAUX, T., BNEŠOVÁ, T. *Příslušná osoba v kontextu ochrany oznamovatelů* 11. 7. 2023. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/obcanske-pravo/prislusna-osoba-v-kontextu-ochrany-oznamovatelu

[236] ČÁP In SVEJKOVSKÝ, J., VYCHOPEŇ, M., KRYM, L., PEJCHAL, A. a kol. *Zákon o advokacii. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 106–107.

[237] ŠTĚPÁNKOVÁ, K. Nad institutem příslušné osoby podle vládního návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 44

[238] Viz § 368 odst. 3 TZ

[239] ŠTĚPÁNKOVÁ, K. Nad institutem příslušné osoby podle vládního návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 44

Nastíněnou otázkou slučitelnosti výkonu funkce příslušné osoby s výkonem advokacie se zabývalo představenstvo České advokátní komory v rámci své 24. schůze, na které přijalo výkladové stanovisko,[240] dle něhož není výkon funkce příslušné osoby poskytováním právních služeb[241] ve smyslu § 1 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ale jde o tzv. jinou činnost advokáta dle § 56 uvedeného zákona, která je vykonávána podle zvláštních právních předpisů. Výkon funkce příslušné osoby je tak s výkonem advokacie obecně slučitelný.

Jedním z praktických dopadů tohoto stanoviska je tak skutečnost, že jelikož výkon funkce příslušné osoby není výkonem advokacie, nevztahuje se na tuto činnost pojištění odpovědnosti advokáta za újmu způsobenou v souvislosti s výkonem advokacie a advokát by se tak případně měl za tímto účelem připojistit. Stanovisko však vědomě neřeší existenci či neexistenci možného střetu zájmů. Advokát tak bude muset v každém jednotlivém případě posoudit, zda informace, které v souvislosti s výkonem funkce příslušné osoby získá, nezakládají možný střet zájmů pro poskytování právních služeb témuž povinnému subjektu.

V této souvislosti lze analogicky užít stanovisko České advokátní komory k výkonu funkce pověřence pro ochranu osobních údajů advokátem.[242] Advokát a povinný subjekt by si tak s ohledem na možný střet zájmů měli smluvně vymezit činnosti, které pro vyloučení střetu zájmů nelze vykonávat. Jednat by se mohlo zejména o poskytování právního poradenství a jiných právních služeb, včetně zastoupení povinného subjektu ve spojitosti s jeho možným protiprávním jednáním, jež vyjde najevo na základě oznámení, se kterým advokát ve funkci příslušné osoby přijde do kontaktu.

Dále je třeba se zaměřit i na speciální mlčenlivost advokáta dle § 21 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii. Ta se dle citovaného ustanovení vztahuje na činnosti, o nichž se advokát dozvěděl v souvislosti s výkonem právních služeb. Jak bylo uvedeno výše, výkon funkce příslušné osoby není právní službou, avšak dle § 56 odst. 2 se advokátní mlčenlivost v přiměřeném rozsahu uplatní i na jiné činnosti advokáta.[243] Pro řádný výkon funkce příslušné osoby je tak dle mého názoru vhodné, aby se advokát nechal své mlčenlivosti klientem částečně zprostit, a to například právě pro situace, kdy bude povinen informovat oznamovatele o výsledcích posouzení důvodnosti oznámení, jež mohou založit odpovědnost povinného subjektu.

---

[240] Stanovisko České advokátní komory k otázce souběhu výkonu advokacie a funkce příslušné osoby dle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů. Dostupné z: https://www.cak.cz/cs/download/v%C3%BDkon%20funkce%20p%C5%99%C3%ADslu%C5%A1n%C3%A9%20osoby%20podle%20z%C3%A1kona%20o%20ochran%C4%9B%20oznamovatel%C5%AF-stanovisko%20p%C5%99edstavenstva%20%C4%8CAK.pdf

[241] Ačkoli vyhodnocování přijatého oznámení v praxi obsahuje i právní posouzení věci.

[242] Srov. webové stránky České advokátní komory, sekce GDPR, FAQ. Dostupné z: https://www.cak.cz/faq-gdpr

[243] VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 97, marg. č. 26.

Co se poté týče výjimky z trestného činu neoznámení trestného činu dle § 368 odst. 3 TZ, ta se na advokáta nebo jeho zaměstnance uplatní pouze v případě, že se o spáchání trestného činu dozvěděli s výkonem advokacie nebo právní praxe. Těmi však ve smyslu stanoviska České advokátní komory výkon činnosti příslušné osoby není. Dozví-li se tak advokát při výkonu činnosti příslušné osoby o spáchání některého z trestných činů vymezeného v § 368 odst. 1 TZ, je povinen tento čin oznámit orgánům činným v trestním řízení.

Z výše uvedených důvodů nezastávám názor, že by byl advokát ideální volbou na pozici příslušné osoby z důvodu své zákonné mlčenlivosti.[244] Je to naopak právě jeho povinnost mlčenlivosti, jež mu může v řádném výkonu funkce příslušné osoby bránit, nebude-li jí částečně zproštěn. Zároveň však také nesouhlasím s názorem, že by byl advokát pro tuto funkci zcela nevhodný.[245] Smluvní vztah mezi advokátem jako příslušnou sobou a povinným subjektem se bude vyznačovat jistými specifiky a po celou dobu jeho trvání bude nutné zkoumat možný vznik střetu zájmů. S ohledem na předpoklad právního povědomí příslušné osoby, které je v praxi pro řádný výkon této funkce zapotřebí, se však domnívám, že advokát je na pozici příslušné osoby vhodnou volbou.

[244] NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 85

[245] ŠTĚPÁNKOVÁ, K. Nad institutem příslušné osoby podle vládního návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. In PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 44

Závěr

Whistleblowing představuje v České republice stále relativně nový právní institut, který má při správném nastavení potenciál významně přispět k ochraně veřejných zájmů a účinnému potírání protiprávních jednání, jež tyto zájmy porušují či ohrožují. Úprava ZOO však trpí řadou nedostatků, které naplnění nastíněného potenciálu brání.

Cílem této rigorózní práce bylo poskytnout ucelený výklad k právní úpravě whistleblowingu, jejím hlavním institutům, souvisejícím povinnostem a procesům, jakož i poukázat na problémy, které úprava přináší. Jak jsme se v této práci mohli mnohokrát přesvědčit, podstatná část z těchto problémů vůbec nemusela nastat, přidržel-li by se zákonodárce znění transponované Směrnice a důsledněji respektoval smysl a účel, za nímž byla přijata. Toho se však zákonodárce nedržel, a při transpozici se dopustil hned několika případů neodůvodněného gold-platingu.

Za hlavní nedostatek úpravy tak považuji právě neodůvodněné rozšíření věcné působnosti zákona nad rámec Směrnice, které spatřuji zejména v zákonodárcem předvídané možnosti podávat oznámení o jednáních, nemusejících mít jakoukoli spojitost s činností povinného subjektu, u něhož jsou podávána, a v rozšíření výčtu jednání, o nichž je možné oznámení učinit. Tato podstatná rozšíření nejenže s vysokou mírou pravděpodobnosti nepřispějí k vyššímu standardu ochrany veřejných zájmů, ale zároveň také přenášejí na adresáty povinnosti orgánů veřejné moci a s tím spojenou zvýšenou administrativní zátěž. Rozšíření věcné působnosti zákona pak navíc neobsahuje jakoukoli reflexi či vazbu na již existující prostředky ochrany veřejných zájmů, kdy například oznámení trestného činu uvedeného v § 368 TZ oznamovatele nikterak nezbavuje povinnosti o něm učinit trestní oznámení orgánům činným v trestním řízení, a toto rozšíření ZOO se tak v praxi jeví jako zcela nadbytečné.

Jedním z hlavních cílů Směrnice bylo, aby se relevantní informace dostaly rychle k těm, kdo jsou zdroji problému nejblíže, mohou jej nejlépe prošetřit a mají případně pravomoci ke zjednání nápravy, tedy k zaměstnavatelům, složkám státu a jiným právnickým osobám, u nichž může k těmto protiprávním jednáním docházet. Nad rámec možnosti podávat oznámení o jednáních, která s činností povinného subjektu jinak nesouvisí, však zákon rovněž zcela rezignuje na úpravu subsidiarity vnějších oznamovacích systémů, jež byla Směrnicí předvídána. Ve vztahu k ochraně oznamovatelů při uveřejnění obsahu oznámení, tj. prostředku *ultma ratio*, se navíc zákon, ale do jisté míry také Směrnice, dostávají do rozporu s ustálenou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, když umožňují oznamovatelům uveřejňovat oznámení, aniž by ta byla předtím řešena interně, nebo zde existoval legitimní důvod, proč tímto způsobem řešena být nemohla. Úprava tak z mého pohledu ani v tomto ohledu nedosahuje cíle stanoveného

Směrnicí. I kdyby u povinného subjektu došlo k řádné implementaci vnitřního oznamovacího systému a k určení důvěryhodné příslušné osoby, oznamovatel není úpravou jakkoli veden k tomu, aby oznámení učinil přednostně interně.

Povinným subjektům přitom vzniká ze zákona povinnost oznámení prostřednictvím jimi určených příslušných osob přijímat, řádně vyhodnotit jejich důvodnost a v případě důvodnosti oznámení přijmout vhodná preventivní nebo nápravná opatření, jež by jim měla být příslušnou osobou navržena. Úprava stanovuje pro výkon funkce příslušné osoby jen velice obecné podmínky, avšak fakticky jsou nároky, které jsou na uvedenou funkci kladeny, mnohem vyšší a příslušná osoba by pro řádný výkon své funkce měla disponovat i rozsáhlými právními znalostmi, ne-li přímo právním vzděláním. ZOO přitom příslušným osobám tuto činnost nikterak neusnadňuje, když jim bez rozumného důvodu pro posouzení důvodnosti oznámení stanovuje přísnější lhůty nežli Směrnice a rovněž nijak neřeší proces interní investigace, který je k takovému vyhodnocení u většiny oznámení třeba a jenž nelze efektivně provádět bez přijetí vhodné interní směrnice. Vzhledem k faktickým požadavkům na příslušné osoby pak lze předpokládat, že velké množství povinných subjektů nebude mít k dispozici osobu, kterou by bylo možné na tuto pozici alokovat. Vhodným řešením pro uvedenou funkci se tak jeví určení advokáta, jenž disponuje potřebnou právní erudicí, avšak tento vztah by měl být smluvně upraven s ohledem na možný vznik střetu zájmů, což ovšem z úpravy nemusí být patrné.

Zákon ve své důvodové zprávě počítá také s možností rozšíření předmětu přijímaných oznámení povinným subjektem, jakož i možností přijímat oznámení anonymní. Již však nejsou nikterak řešeny praktické konsekvence takového rozšíření, a tedy jaké jsou dopady, pokud se například povinný subjekt rozhodne takto podané oznámení nepřijmout, ač se dobrovolně zavázal tak učinit, a jak bude v případě rozšíření předmětu přijímaných oznámení posouzeno, bude-li v návaznosti na takové oznámení, nespadající do rozsahu ZOO, přijato odvetné opatření, či skutečnost, že v textu samotného zákona tato možnost není uvedena, a není tak jasný ani důvod zpracování osobních údajů osob, které jsou v takovýchto oznámeních uvedeny.

Samotný ZOO je navíc velice stručným právním předpisem, který, jak jsme se mohli v této práci mnohokrát přesvědčit, byl zákonodárcem konstruován způsobem, kdy zákonodárce jako by předpokládal, že se adresát při snaze aplikovat text zákona nutně seznámí i s jeho důvodovou zprávou. V důvodové zprávě jsou tak uvedena pravidla, která nelze ze samotného normativního textu zákona jakkoli vyčíst, jako je například předvídané dvojí započítávání agenturních zaměstnanců do kvóty pro vznik povinností příslušné osoby či možnost podnikatelských seskupení vyhodnotit v rámci sdíleného vnitřního oznamovacího systému oznámení na centrální úrovni, není-li tento postup oznamovatelem odmítnut. Důvodová zpráva

je však jen podpůrným pramenem práva a bylo-li vůlí zákonodárce přiřknout v ní uvedeným pravidlům normativní význam, měl tak učinit v textu samotného zákona.

Domnívám se proto, že ačkoli je zakotvení whistleblowingu do našeho právního řádu krok správným směrem, jeho současná podoba bohužel není vhodná k naplnění cílů, jichž mělo být touto úpravou dosaženo.

Seznam zkratek

AML směrnice – Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU

AMLz – Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

EU – Evropská unie

GDPR – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES

MiCA – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1114 ze dne 31. května 2023 o trzích kryptoaktiv a o změně nařízení (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 1095/2010 a směrnic 2013/36/EU a (EU) 2019/1937

OSŘ – Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

OZ – Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

Směrnice – Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019, o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie

SŘ – Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

TZ – Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

ZOK – Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích

ZOO – Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů

ZPr. – Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

CÍSAŘOVÁ, E. a kol. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International, 2009.

HLAVINOVÁ, M., PILÍKOVÁ, J., KABEŠ, V. *Zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022.

KALOVÁ, A. *Unijní právní nástroje na ochranu oznamovatelů*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024.

NULÍČEK, M., CERVANOVÁ, A., NONNEMANN, F., KRÁĽOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023.

PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019.

PICHRT, J. (eds.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021.

PICHRT, J., MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022.

SVEJKOVSKÝ, J., VYCHOPEŇ, M., KRYM, L., PEJCHAL, A. a kol. *Zákon o advokacii*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.

UŘIČAŘ, M., RÁMIŠ, V. a kol. *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021.

VALENTOVÁ, K., PROCHÁZKA, J., JANŠOVÁ, M., ODROBINOVÁ, V., BRŮHA, D. a kol. *Zákoník práce*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022.

VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., ŠVEŘEPOLÁ, K. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023.

Seznam použitých internetových zdrojů

Co by měla obsahovat interní směrnice o ochraně oznamovatelů? 1. 4. 2023. Dostupné z: https://www.oznam.to/jak-ma-vypadat-interni-smernice-o-ochrane-oznamovatelu/

Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, č. 171/2023. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

Důvodová zpráva k zákonu č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů, č. 172/2023. Dostupná z: https://www.beck-online.cz/

Evropská komise, Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky, Milieu Ltd, Rossi, L., McGuinn, J. a Fernandes, M., *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement: final report*. Publications Office, 2017. Dostupné z: https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en

HAUSER, Ch., BRETTI-RAINALTER, J. a BLUMER, H. *Whistleblowing Report 2021*. University of Applied Sciences of the Grisons & EQS Group FH Graubünden Verlag, Chur 2021. Dostupný z: https://f.hubspotusercontent40.net/hubfs/4749693/White%20Paper/Whistleblowing%20Report%202021_EN_final.pdf?utm_medium=email&utm_content=167244222&utm_source=hs_automation

HENDRYCH, D. a kol. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/

MÁLEK, J., MAUX, T., BNEŠOVÁ, T. *Příslušná osoba v kontextu ochrany oznamovatelů* 11. 7. 2023. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/obcanske-pravo/prislusna-osoba-v-kontextu-ochrany-oznamovatelu

MÁLEK, J., MAUX, T., BNEŠOVÁ, T. *Whistleblowing a ochrana osobních údajů*, 2. 8. 2023. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/whistleblowing-ochrana-osobnich-udaju

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Ministerstvo spravedlnosti uspělo v prestižní anketě Zákon roku*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 2024. Dostupné z https://oznamovatel.justice.cz/ministerstvo-spravedlnosti-uspelo-v-prestizni-ankete-zakon-roku/

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Nejčastější dotazy FAQ*, Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky. Dostupné z: https://oznamovatel.justice.cz/nejcastejsi-dotazy-faq/

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Proč je dobré oznamovat protiprávní jednání a oznamovatele chránit*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky. Dostupné z: https://oznamovatel.justice.cz/proc-je-dobre-oznamovat-korupci-a-jeji-oznamovatele-chranit/

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Příručka pro příslušné osoby podle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 10. 2. 2025. Dostupná z: https://oznamovatel.justice.cz/

NEAR, J., P., MICELI, M., P., *Organizational dissidence: The case of whistle-blowing*. *Journal of Business Ethics*, 1985. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/256132631_Organizational_Dissidence_The_Case_of_Whistle-Blowing

PASEKOVÁ, E., *Česko dostalo pokutu 2,3 milionu eur za zpoždění v přijímání zákona. Chyba předchozí vlády, zdůraznil Blažek, 6. 3. 2025*. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/2025/03/cesko-dostalo-pokutu-23-milionu-eur-za-zpozdeni-v-prijimani-zakona-nejsme-sami-zduraznuje-fiala/

PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Global Economic Survey 2016 Czech Republic*. 2016. Dostupné z: https://www.pwc.com/cz/en/hospodarska-kriminalita/assets/pdf/global-economic-crime-survey-2016-en.pdf

PRUNNER, P. *Několik otázek k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. Právní rozhledy*, 2022, č. 7, s. 257-261. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/

SCHEU, Ch., H. *Koncepční problémy spojené s provedením směrnice o ochraně oznamovatelů*, Časopis výzkumu a aplikací v profesionální bezpečnosti. 4. 9. 2023, roč. 16, č. 1-2. Dostupné z: https://www.josra.cz/vydani/clanek/koncepcni-problemy-spojene-s-provedenim-smernice-o-ochrane-oznamovatelu?filter=its%255B70940%255D%255B0%255D%3D2023#

Společná tisková zpráva Transparency International, Oživení a Rekonstrukce státu, *Vláda Petra Fialy (ODS) schválila návrh zákona o ochraně oznamovatelů, který jde naproti korupci*. Vydáno 23. 11. 2022. Dostupné z: https://www.transparency.cz/vlada-petra-fialy-ods-schvalila-navrh-zakona-o-ochrane-oznamovatelu-ktery-jde-naproti-korupci/

Stanovisko České advokátní komory k otázce souběhu výkonu advokacie a funkce příslušné osoby dle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů. Dostupné z: https://www.cak.cz/cs/download/v%C3%BDkon%20funkce%20p%C5%99%C3%ADslu%C5%A1n%C3%A9%20osoby%20podle%20z%C3%A1kona%20o%20ochran%C4%9B%20oznamovatel%C5%AF-stanovisko%20p%C5%99edstavenstva%20%C4%8CAK.pdf

Transparency International. *How well do EU countries protect whistleblowers? Assessing the transposition of the EU Whistleblower Protection Directive*. 2023. Dostupné z: https://images.transparencycdn.org/images/2023_How-well-do-EU-countries-protect-whistleblowers_EN.pdf

Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů – EU. Dostupný z: https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=352

Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849

o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019, o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1114 ze dne 31. května 2023 o trzích kryptoaktiv a o změně nařízení (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 1095/2010 a směrnic 2013/36/EU a (EU) 2019/1937

Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů

Zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů

Zákon č. 32/2025 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti digitalizace finančního trhu a financování udržitelnosti

Seznam použité judikatury

Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-66/85 Lawrie-Blum proti spolkové zemi Bádensko-Württembersko ze dne 3. 7. 1986

Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-13/94 P proti S a Cornwall County Council ze dne 30. 4. 1996

Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-117/01 K.B. proti National Health Service Pensions Agency a Secretary of State for Health ze dne 7. 1. 2004

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 1. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1352/2003

Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-506/04 Graham J. Wilson proti Ordre des avocats du barreau de Luxembourg ze dne 19. 9. 2006

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 14277/04 Guja proti Moldavsku ze dne 12. 2. 2008

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 28369/07 Balenović proti Chorvatsku ze dne 30. 9. 2010

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 49001/07 Bathellier proti Francii ze dne 12. 10. 2010

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 28274/08 Heinisch proti Německu ze dne 21. 7. 2011

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2017, sp. zn. 21 Cdo 4172/2016

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 9. 2017, sp. zn. 7 Cmo 418/2015

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 23922/19 Gawlik proti Lichtenštejnsku ze dne 16. 2. 2021

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 21884/18 Halet proti Lucembursku ze dne 14. 2. 2023

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2024, č. j. 5 As 5/2024-36

Problémy současné právní úpravy ochrany oznamovatelů

Abstrakt

Whistleblowing je v českém právním řádu poměrně novým institutem, k jehož komplexní úpravě došlo transpozicí evropské legislativy prostřednictvím zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů. Cílem této rigorózní práce je poskytnutí uceleného výkladu právní úpravy whistleblowingu, jejích hlavních institutů, souvisejících povinností a procesů, jakož i poukázání na problémy, které výše uvedený zákon přináší. Tyto problémy jsou v práci podrobně analyzovány a autor současně předkládá své návrhy pro jejich možná řešení.

Při správné implementaci má whistleblowing potenciál významně přispět k ochraně veřejných zájmů a účinnému potírání protiprávních jednání, jež tyto zájmy porušují či ohrožují. Jeho stávající podoba však trpí řadou nedostatků, které naplnění nastíněného potenciálu brání. Podstatná část nich by přitom dle závěrů autora vůbec nemusela nastat, přidržel-li by se zákonodárce znění transponované směrnice a důsledněji respektoval smysl a účel, za nímž byla přijata.

Pozornost je v práci nejprve věnována smyslu a účelu úpravy a její věcné a osobní působnosti. Právě ve vymezení věcné působnosti zákona pak autor shledává největší nedostatek, plynoucí z jeho neodůvodněného rozšíření na situace, které nebyly transponovanou směrnicí zamýšleny.

Práce se dále zabývá ochranou oznamovatelů před odvetnými opatřeními, kde opět nalézáme celou řadu úskalí. Zvláštní pozornost je věnována vymezení možnosti zveřejnit obsah oznámení, v němž se zákonodárce dostává do rozporu s ustálenou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

Rozebrán je také institut vnitřního oznamovacího systému a pojem povinného subjektu jakožto hlavního adresáta povinností předmětné úpravy. Zde autor dochází mimo jiné k závěru, že velká část povinných subjektů je v zákoně vymezena duplicitně.

Nakonec se práce zaměřuje na příslušné osoby a na problémy, kterým mohou čelit ve vztahu k výkonu své funkce. Autor je názoru, že zákon stanovuje pro výkon funkce příslušné osoby jen velice obecné podmínky, avšak fakticky jsou nároky, které jsou na uvedenou funkci kladeny, mnohem vyšší, a příslušná osoba by tak pro řádný výkon své funkce měla disponovat i rozsáhlými právními znalostmi. Zákon přitom příslušným osobám tuto činnost nikterak neusnadňuje, když jim pro posouzení důvodnosti oznámení stanovuje přísnější lhůty než transponovaná směrnice a rovněž nijak neřeší proces interní investigace. Rozebíranou problematikou je pak i možnost vzniku střetu zájmů při výkonu této funkce advokátem.

Klíčová slova

Whistleblowing, Ochrana oznamovatelů, Oznámení, Oznamovatel

Problems of the current whistleblower protection legislation

Abstract

Whistleblowing is a relatively new concept in Czech legal system, which was comprehensively regulated by the transposition of European legislation via Act No. 171/2023 Coll., on the protection of whistleblowers. The purpose of this rigorous thesis is to provide a comprehensive overview of the legal regulation of whistleblowing, its main instruments, related obligations and processes, as well as to identify the problems arising from the above-mentioned Act. These problems are analysed in detail in the thesis, and the author also presents his proposals for their potential solutions.

When properly implemented, whistleblowing has the potential to contribute significantly to the protection of public interests and the effective prevention of illegal conduct violating or jeopardizing such interests. However, its current form suffers from a number of shortcomings preventing it from fulfilling the aforementioned potential. According to the author's conclusions, a significant part of these shortcomings could have been avoided if the legislator had adhered to the wording of the transposed directive and had more consistently respected the intent and purpose for which it was adopted.

The thesis first focuses on the intent and purpose of the legislation and its substantive and personal scope. The author considers the definition of the substantive scope of the law to be its greatest shortcoming, stemming from its unnecessary extension to situations which were not intended by the transposed directive.

Furthermore, the thesis addresses the protection of whistleblowers against retaliatory measures, where we again encounter a number of pitfalls. Special emphasis is placed on defining the possibility of publishing the content of a report, where the legislator contradicts the established case law of the European Court of Human Rights.

The institute of internal reporting systems and the concept of obliged entities as the main addressees of the obligations under the relevant legislation are also analysed. Among other things, the author concludes that a large proportion of obliged entities are defined redundantly in the Act.

Finally, the thesis focuses on the whistleblowing officers and the problems they may face in relation to the performance of their function. The author is of the opinion that the law sets only very general conditions for the performance of the function of a whistleblowing officer, although in reality the demands placed on this function are much higher, and the whistleblowing officer should therefore have extensive legal knowledge in order to perform their function properly. The law does not make this task any easier for the whistleblowing officers, as it sets shorter deadlines

for the assessment of the substantiation of reports than the transposed directive and does not address the process of internal investigation. Another issue discussed is the possibility of a conflict of interest arising from the performance of this function by an attorney.

Key Words

Whistleblowing, Whistleblower protection, Report, Whistleblower